

637



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y
JURIDICA

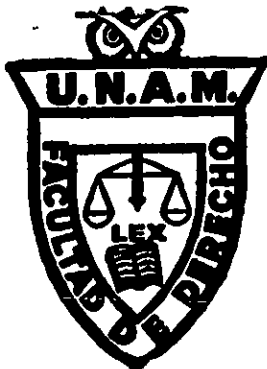
“LA LEGISLACION TURISTICA Y SU REPERCUSION
EN EL DESARROLLO SOCIAL”

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

GONZALO MUÑOZ CALDERON

300168

ASESOR: LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO



MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/47/01

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .**

El pasante de la licenciatura en Derecho **MUÑOZ CALDERON GONZALO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"LA LEGISLACION TURISTICA Y SU REPERCUSION EN EL DESARROLLO SOCIAL", asignándose como asesor de la tesis al LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este y otro dictamen, firmado por la Profesora Revisora LIC. MA. MARTHA DEL P. RABAGO MURCIO, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envió un cordial Saludo.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 17 de julio de 2001.

**MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA
SECRETARIA GENERAL

A la Gloria del Gran Arquitecto del Universo.

A la U. N. A. M.

A la Facultad de Derecho S.U.A|

A mis maestros.

A mis Padres.

A mis hijos, Mauricio y Eduardo.

A todos aquellos que me han ayudado a superarme.

“Legislación Turística y su repercusión en el desarrollo social”

INDICE

| | |
|--|----|
| Introducción | 5 |
| Marco Teórico Conceptual | 8 |
| 1. Facultad e interés del Estado para regular y orientar la actividad turística y fomentar su crecimiento. | 8 |
| 2. Análisis del Desarrollo de la Industria Turística y Perspectivas. | 11 |
| 3. La Legislación turística en México, apoya al crecimiento del Sector. | 18 |

CAPITULO I

Antecedentes de Legislación en Materia Turística

| | |
|---|----|
| 1.1 Antecedentes de la Normatividad en Materia de Turismo. | 22 |
| 1.2 Reglamento a la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. | 29 |
| 1.3 Ley General de Población de 1936 | 32 |
| 1.4 Reglamento de la Ley General de Población de 1936 | 33 |
| 1.5 La Normatividad Después de la Posguerra | 34 |
| 1.6 Reglamento de la Comisión Nacional de Turismo de 1949 | 35 |
| 1.7 Ley Federal de Turismo 1949 | 36 |
| 1.8 Fondo de Garantía y Fomento del Turismo | 38 |
| 1.9 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 | 40 |

| | | |
|------|--|----|
| 1.10 | La Reglamentación Turística Instrumentada a Partir del Desarrollo Estabilizador. | 41 |
| 1.11 | Ley Federal de Turismo de 1961 | 42 |
| 1.12 | Plan Nacional de Desarrollo Turístico. | 44 |
| 1.13 | Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974 | 46 |
| 1.14 | Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado | 48 |
| 1.15 | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 | 48 |
| 1.16 | Ley Federal de Turismo de 1979 | 49 |
| 1.17 | Reformas a la Ley Federal de Turismo de 1981 | 52 |
| 1.18 | Reformas actuales a la Ley Federal del Turismo. | 53 |

CAPITULO II

Las Instituciones Promotoras de la Actividad Turística.

| | | |
|------|--|----|
| 2.1 | Comisión Nacional de Turismo 1930. | 57 |
| 2.2 | Secretaría de la Economía Nacional | 58 |
| 2.3 | Comisión de Turismo, Comité Oficial y Patronato de Turismo | 59 |
| 2.4 | Consejo Nacional de Turismo | 60 |
| 2.5 | Comisión Nacional de Turismo de 1947. | 62 |
| 2.6 | Consejo Nacional de Turismo de 1961 | 64 |
| 2.7 | Creación de la Secretaria de Turismo 1974. | 64 |
| 2.8 | Atribuciones de la Secretaria de Turismo (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) | 66 |
| 2.9 | Plan Nacional de Turismo 1980. | 70 |
| 2.10 | Desaparición del Consejo Nacional de Turismo. | 71 |
| 2.11 | Programa de Acción Inmediata de Fomento al Turismo 1986. | 73 |
| 2.12 | Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 | 76 |
| 2.13 | Manual de Organización General de la Secretaria de Turismo. | 80 |

| | | |
|------|--|----|
| 2.14 | Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento. | 80 |
| 2.15 | Plan Nacional de Desarrollo de Turismo 1995- 2000. | 82 |

CAPITULO III
Marco Jurídico.

| | | |
|-------|---|----|
| 3.1 | Disposiciones Constitucionales | 86 |
| 3.1.1 | Art. 5º | |
| 3.1.2 | Art. 11. | |
| 3.1.3 | Art. 25. | |
| 3.1.4 | Art. 26. | |
| 3.1.5 | Art. 73. | |
| 3.1.6 | Art. 89. | |
| 3.2 | Leyes Reglamentarias | 89 |
| 3.2.1 | Ley Federal de Turismo de 1984 | |
| 3.3 | Reglamentos de la Ley Federal de Turismo 1984 | 91 |
| 3.3.1 | Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo | |
| 3.3.2 | Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paraderos de Casas Rodantes. | |
| 3.3.3 | Reglamento de Agencias de Viajes | |
| 3.3.4 | Reglamento de Arrendadoras de Automóviles | |
| 3.3.5 | Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares | |
| 3.4 | Reglamentos de la Ley Federal de Turismo Posteriores a 1984 | 96 |
| 3.4.1 | Reglamento de la Presentación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido | |
| 3.4.2 | Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas | |
| 3.4.3 | Reglamento de Guía de Turistas | |
| 3.5 | Ley Federal de Protección al Consumidor | 99 |

CAPITULO IV

Repercusión en el Orden Social.

| | |
|--|-----|
| El Turismo como Institución Social | 102 |
| 4.1 El Fenómeno Social del Turismo. | 102 |
| 4.2 Turismo y Cultura. | 108 |
| 4.3 Un Nuevo Contrato con la Naturaleza. | 113 |
| 4.4 Evaluación de los efectos sociales. | 116 |
| 4.5 El turismo como Institución Social. | 122 |
| 4.6 La Legislación Turística en México y su importancia en el desarrollo del fenómeno social del turismo. | 124 |

| | |
|---------------|-----|
| CONCLUSIONES. | 128 |
|---------------|-----|

| | |
|---------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA. | 132 |
|---------------|-----|

Introducción.

La constante interacción de las economías nacionales y regionales nos sitúan en un nuevo escenario: lo que sucede en cualquier parte del mundo; cualquier acontecimiento social impacta la vida de sus habitantes. Toda expresión cultural y actividad humana está inscrita en el proceso de globalización y son parte sustancial del nuevo escenario mundial.

La actividad turística desde ningún punto de vista podría ser una excepción, entonces, con la finalidad de regular de la mejor manera posible su inserción y desarrollo en la economía nacional en su conjunto es que los distintos encargados del Ejecutivo Federal y los correspondientes Congresos de la Unión han analizado, discutido y en su caso, aprobado distintas disposiciones que se han convertido en normas, reglamentos y leyes.

Por tanto, el propósito de este trabajo puede sustentarse en el hecho de pretender en buena medida, llevar al cabo una recopilación que testimonie, el devenir histórico moderno del como ha ido evolucionando la legislación en materia de Turismo en nuestro país. En este sentido, el primer capítulo de esta documentación hace énfasis en lo que se consideró como trascendental en un primer momento: reglamentar para ordenar los flujos migratorios, tanto de las personas deseosas de salir del país, como de aquellas interesadas en internarse en nuestro territorio; en segundo término, se consignan las diferentes leyes surgidas a partir de la segunda gran conflagración mundial y las reformas que estas han tenido hasta nuestros días. Es menester hacer hincapié, en que las revisiones y adecuaciones a dichas leyes, han tenido como propósito corregir efectos negativos, ya de carácter económico, ya de carácter social.

Fue evidente que para lograr una estructuración de la actividad turística (pensada como una actividad económica coadyuvante del crecimiento económico) y, para generar su correspondiente expansión, se tenía que contar con un soporte de primer orden: la existencia de organismos encargados de generar la planeación concomitante a la realización de dichos objetivos. El segundo capítulo contiene la exposición del surgimiento y transformación de las instancias -instituciones- desde las cuales se organizaría la coordinación de las medidas y acciones tendientes a impulsar el desarrollo del sector terciario en el país, asimismo, los planes atingentes a esta finalidad.

Las intenciones arriba señaladas no hubieran sido posibles de llevarlas al cabo sin haber contado para ello con un marco jurídico normativo de alcance nacional, dicho marco está representado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como es sabido, nuestra Carta Magna es fuente y base de donde habrán de surgir los ordenamientos específicos de la actividad o actividades a las que se les pretenda legitimar su ejercicio. Así, en el tercer capítulo detallamos un enlistado de las referencias constitucionales conducentes a la responsabilidad de quienes intervienen en el diseño de las políticas pertinentes al desarrollo del citado sector y los derechos y obligaciones a que están atendidos nuestros connacionales y quienes del exterior nos visitan. Asimismo realizamos la enumeración de los distintos reglamentos que gobiernan las principales actividades específicas que expresan al turismo y un instrumento fundamental: la Ley Federal de Turismo, quien funge como elemento cohesionador de la propia actividad en su conjunto. Esta información nos permitirá poder tener una idea más precisa del tipo de servicios que se generan; la normatividad, el sentido económico y social con que son puestos a la disposición de los potenciales turistas.

El Turismo como fenómeno social que es, de manera inevitable genera múltiples efectos de carácter económico, cultural, social, etc. Pero, no es compromiso de este trabajo llevar al cabo una reflexión acabada acerca de los alcances que llegan a cobrar dichos efectos, sin embargo, es necesario incluir en la presente investigación un análisis de implicaciones que por su obvia importancia, no pueden ser soslayadas. Por ello, en el cuarto y último capítulo, incluimos una revisión acerca de este fenómeno social, precisando porqué ha de entenderse como tal; su impacto en nuestra cultura en donde, afortunadamente se ha replanteado su desarrollo al obligatoriamente tener que respetar a la naturaleza; evaluamos paralelamente, en que sentido se ha legislado en materia turística, esto es, apreciar si los efectos sociales ocasionados por los intercambios que hayan tienen lugar y como resorte propulsor un móvil turístico, han sido mayoritariamente benéficos o no para quienes vivimos en este país.

El presente trabajo no estaría completo si no incluyéramos las conclusiones que se obtuvieron de la decantación que hicimos a partir del análisis de la información que logramos reunir. Dichas conclusiones no pretenden ser, ni con mucho, la última palabra acerca del innegable interés que suscita el legislar sobre turismo y las repercusiones que origine tal hecho, su pretensión es más sencilla, en todo caso, es la de participar en el debate que por sí mismo abre el quehacer de nuestros legisladores, cuando reciben o generan propuestas que *a priori*, lo que persiguen es el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos que regulan el ejercicio de la actividad turística en nuestro territorio con la intención de contribuir a crear un desarrollo económico más armónico y por ende, un orden social más justo.

Marco Teórico Conceptual

1. Facultad e interés del Estado para regular y orientar la actividad turística y fomentar su crecimiento.

El proceso evolutivo de las distintas sociedades que pueblan el planeta han, necesariamente generado aquellas formas sociales que les han permitido superar sus peculiares problemáticas. El Estado es sin duda, una de las más importantes que los pueblos se han dado para asegurar la cohesión en sus espacios geográficos, por ello hay que destacar que el Estado moderno¹ aparece como el genuino representante del interés general de la sociedad, por cuanto que todos los individuos son igualados ante el Derecho y, en consecuencia todos tienen iguales oportunidades de ascenso en la escala nacional, e iguales oportunidades de participación en los asuntos de la comunidad, pues los grupos sociales son abiertos y la discriminación jurídica y política está proscrita.

En este tenor, al Estado mexicano a través de su ordenamiento legal máximo se le reconoce e impone la obligación de asumir la rectoría del desarrollo nacional, para conseguir en un régimen de libertades democráticas el bienestar de todos los habitantes, a partir del estímulo al crecimiento económico y al empleo, para ello:

" El Estado planeará conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las

¹ " El Estado moderno se puede, pues, definir como el sistema político representativo (y por tanto separado de las actividades socioeconómicas que constituyen a la sociedad civil) que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el 'nacimiento de la nación' como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural(...), la forma política principal del Estado representativo moderno está dada por la democracia política." Cerroni, Umberto, *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México, Siglo XXI Editores, 1a. Edición, 1992, p.127.

actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."²

El desarrollo económico del país ha sido y es un compromiso imposible de desconocer u olvidar por parte de las administraciones centrales de este país, dicho compromiso se ha adquirido con los miembros de nuestra sociedad, de ahí que los esfuerzos encaminados a lograr tal objetivo, hayan encontrado punto de apoyo en el impulso a la actividad turística, pues como ya se ha sustentado líneas arriba, está de por medio un interés general.

Al haberse manifestado en nuestro país un modo de producción capitalista de manera tardía y, como contrapartida al darse el desarrollo económico (fundamentado, principalmente a través de la industrialización) acelerado de otros países, *v. gr.* en Europa occidental primero, posteriormente más al norte de este continente³, nuestro sistema económico se caracterizó por su dependencia hacia las economías del centro, llamándosele eufemísticamente "en vías de desarrollo"⁴.

² Artículo 25, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed.Porrúa, 122a. Edición, 1998, p.22. (en la cita, las cursivas son nuestras)

³ "Si situamos la Primera Revolución Industrial, la inglesa, entre 1780 y 1850, abarcamos un período de setenta años. Incluso hay historiadores que fechan su origen hacia 1750, con lo que habría durado un siglo. Setenta o cien años no son precisamente un período corto, de manera que la palabra revolución no es quizás la más adecuada para definir cambios que se produjeron a lo largo de tantas décadas. No obstante, es lícito emplearla en el sentido de transformación profunda... (). En Inglaterra, las fechas más aceptadas son 1770-1780 a 1830-1850. En Francia, 1790-1800 a 1860-1870. La Revolución Industrial alemana fue más tardía, pero más rápida (1830-1840 a 1870-1880). Los Estados Unidos se industrializaron entre 1830-1840 y 1870- 1880. Japón entre 1875-1880 y 1914". Escudero, Antonio, *La Revolución Industrial*, México, Red Editorial Iberoamericana, Colección : Biblioteca Básica, 1a. Ed.. 1990. pp. 33-37.

⁴ "Durante el último cuarto del siglo XX, es posible distinguir con toda claridad dos tipos de países en el mundo: 'desarrollados' y 'subdesarrollados', los primeros pertenecen al Primer Mundo y los segundos, al Tercer mundo.

Lo cierto es que al reconocer, también nuestro gobierno, que la expansión del sector servicios en el rubro turístico⁵ podía paliar los efectos negativos de los intercambios desiguales con el exterior, es que el Estado haciendo uso del derecho con que está investido, decide con mayor decisión a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, fomentar y consolidar de manera determinante el crecimiento de este sector⁶, con la finalidad de apoyar el proyecto

Existe un reducido grupo de países que domina a uno más numeroso. Los países dominantes presentan altos niveles de desarrollo económico y social, en tanto que los dominados, se caracterizan por los diferentes grados de atraso en que se encuentran. América Latina es una región cuyos países no se escapan a esta clasificación, es decir, son dependientes". Molina y Rodríguez, Sergio, *Planificación Integral del Turismo, Un Enfoque para América Latina*, México, Editorial Trillas, 1a. Ed. 1987, p.14

"El Tercer Mundo es un juego de palabras nacido de la guerra fría. en *L'Observateur* del 14 de agosto de 1952, en la época de la guerra fría y debido al gobierno de Pinay, el demógrafo Alfred Sauvy inventa la expresión 'Tercer Mundo'. A Través de este artículo Sauvy mostraría que cada bloque tenía en mente la lucha por la posesión del tercer mundo, es decir el conjunto de aquellos que han llamado, en el estilo de las Naciones Unidas, los países subdesarrollados." <http://www.uqtr.quebec.ca/bta/demo/glossaire/htm>

⁵ "Aunque el turismo, tal y como lo conocemos, tiene sus orígenes más inmediatos en la segunda mitad del siglo pasado, y su desarrollo más acelerado después de la Segunda Guerra Mundial, recién a finales de la década de los 70 los Estados de casi todo el mundo comenzaron a estudiar la importancia que dicho recurso tiene en el desarrollo nacional.

Así, en la Conferencia Mundial del Turismo celebrada en Manila en octubre de 1980, 107 Estados convinieron unánimemente en la llamada *Declaración de Manila* que el turismo se ha convertido en *nuestros días en una actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales.*

La Declaración observó también que la satisfacción de las necesidades turísticas no debía constituir una amenaza para los intereses sociales y económicos de los pueblos. Por el contrario, *todos los recursos turísticos pertenecen al patrimonio de la Humanidad. Las comunidades nacionales y la comunidad internacional entera deben desplegar los esfuerzos necesarios para su preservación*" Citado por Getino, Octavio, *Turismo y Desarrollo en América Latina*, México, LIMUSA, 1a. Ed.. 1987. p.13 (las cursivas son del autor).

industrializador que modernizaría los procesos productivos en su conjunto y con ello, darle a la sociedad mejores condiciones de vida y, por ende, al país la posibilidad de ser reconocido como desarrollado.

2. Análisis del desarrollo de la industria turística y de sus perspectivas.

La recuperación económica de los países desarrollados que fueron afectados por la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo la aparición de numerosas actividades de uso de tiempo libre. Europa, en especial, comenzó la recuperación de espacios con el fin de destinarlos a actividades propias del tiempo libre⁷. En realidad, esta situación no tuvo nada de extraordinario, salvo por el hecho de que la composición de la población que asistía a dichos espacios varió significativamente. Además de las personas provenientes de sitios ya conocidos empezaron a acudir extranjeros en números crecientes, en particular estadounidenses. En 1979 el volumen de turistas ascendió a 269 millones, y en 1983 oscilaba en alrededor de 287 millones, lo cual significó un índice de incremento de 545 por ciento con respecto al año base de 1958 (ver Cuadro 1).

⁶ "Planning of new tourism projects in particular areas should be integrated with the planning of additional local services and facilities, including infrastructure, housing, health, and education, for the existing local population and the additional people attracted by new opportunities in tourism development area". de Kadat, Emanuel, *Tourism,, Passport to Development?*, Washington, USA, Edited by UNESCO and The International Bank, 1st. Ed., 1979, p.341.

⁷ " Al decir tiempo libre implícitamente se está reconociendo la existencia de otro tiempo que no goza de esa cualidad, por lo tanto no es un término independiente, nace de una noción opuesta que corresponde a un tiempo 'no libre' (...), podemos concluir diciendo que el tiempo libre es un número de días o de horas disponibles para el ocio o el *loisir* y que Ocio es una palabra, la cual en nuestro idioma puede usarse peyorativamente, pero en su versión positiva significa lo mismo que *loisir*. *Loisir*, *leisure* o *lazer* por su parte, indican aquella fracción de tiempo libre que se usa 'para descansar el cuerpo y el espíritu en activo". Bouillon, Roberto, *Las Actividades Turísticas y Recreacionales*, México, Trillas, 3a. Ed. 1990, pp.50-54.

Cuadro 1. Evolución del turismo internacional: número de llegadas e ingresos obtenidos (1958-1983).

| Año | Ingresos proporcionados por el turismo internacional Millones de dólares US | Llegadas de turistas internacionales (millares) |
|------|--|--|
| 1958 | 5,449 | 55,300 |
| 1960 | 6,867 | 69,296 |
| 1965 | 11,604 | 112,729 |
| 1970 | 17,900 | 159,690 |
| 1971 | 20,850 | 172,239 |
| 1972 | 24,750 | 182,351 |
| 1973 | 31,300 | 191,326 |
| 1974 | 34,100 | 197,820 |
| 1975 | 41,062 | 215,073 |
| 1976 | 44,902 | 221,573 |
| 1977 | 55,631 | 239,122 |
| 1978 | 68,837 | 257,366 |
| 1979 | 81,839 | 269,887 |
| 1980 | 95,348 | 280,054 |
| 1981 | 95,988 | 283,620 |
| 1982 | 99,925 | 279,900 |
| 1983 | 96,200 | 286,600 |

Fuente: OMT. "Compendio sobre el Turismo, 1981". Desglose Regional de Estadísticas del Turismo Mundial, 1971-1981, y SG/DET/183⁸.

⁸ Citado por Getino, Octavio, op.cit., p. 50.

El ciudadano y la sociedad estadounidense experimentaron una variante de las condiciones económicas, sociales y políticas, favorable a la utilización del tiempo libre. El Turismo se manifestó entonces como una alternativa en la cual se podía gastar, precisamente, el tiempo libre.

Con el propósito de establecer de manera clara y precisa parte importante del sustento de este trabajo, citaremos a continuación, de manera expresa, categorías que estarán enlazando de manera continua, las ideas que justifican la presente investigación, y son:

Turismo es, en consecuencia, un recurso social producido por el hombre a través del procesamiento racional y deliberado de otros recursos, como son los naturales y los culturales, para su utilización durante el llamado tiempo libre. Como recurso social, el turismo tiene componentes renovables (naturales y culturales) siempre que el hombre procure su mantenimiento y desarrollo; pero también posee otros de carácter no renovable (como los arqueológicos, por ejemplo).

La actividad turística se define, también, como el desplazamiento voluntario de un individuo o un grupo de individuos por espacios distintos de sus lugares habituales de residencia con fines recreativos, culturales o de descanso, y ajenos a todo propósito remunerativo o de trabajo profesional.

Los servicios turísticos estarían definidos por el sistema orgánico de actividades dispuesto para la mejor utilización y aprovechamiento del recurso.

El Turista, sería el individuo que adquiere, recepciona o disfruta el recurso, privilegiando aquellos componentes que más lo satisfacen.⁹

⁹ Ibid, pp.37-38.

Estas definiciones técnicas, como otras que pudieran adoptarse, sirven no sólo para operar en el terreno de las estadísticas, sino también para precisar una mejor operatividad en todos los campos relacionados con la producción y recepción del recurso: economía, educación, salud, medio ambiente, relaciones internacionales, organización social, etc., todos ellos necesarios para atender en su carácter más global las áreas vitales del desarrollo de una nación.

El individuo comenzó a viajar al exterior. Como resultado de su creciente interés por conocer los países periféricos y a raíz de su desconfianza por el estado material de cosas existente en éstos, los norteamericanos comenzaron a demandar una serie de servicios los cuales sólo ellos estaban en capacidad de demandar y de ofrecer. Por su parte, los países con necesidades de apoyar su desarrollo económico, -como es el caso de México- se percataron de la presencia, en sus espacios vitales, de extranjeros, especialmente, de gran cantidad de americanos dispuestos a conocer y a pagar por bienes y servicios más de lo considerado normal.

La idea de que la atención a turistas constituía un excelente negocio, tanto por los servicios que se demandaban como por el gasto en que incurría el viajero, generó un modelo de evolución del turismo, tómesese por ejemplo la visión que a principios de los sesenta existía acerca de lo que el turismo tenía que implicar:

'Por lo que hace a nuestro país debemos señalar que el señor Presidente de la República, conocedor de la importancia que tienen las actividades concernientes al turismo, desde el comienzo de su gobierno puso especial empeño en su atención, creando un Departamento de Estado para el ramo del Turismo, cuyo cometido consiste en planear, ejecutar y proteger una política altamente racionalizada en la materia que le corresponde; también fue fundado

el Consejo Nacional de Turismo, valioso órgano de consulta, asesoramiento y promoción y por último, ordenó la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Turístico, coordinador de complejas actividades, que hace pocos días se hizo del conocimiento público y que la Delegación que presido, presenta a esta asamblea.

Si me he permitido hacer, frente al distinguido auditorio que me dispensa su atención, un esquemático resumen de nuestra actualidad en materia turística, es para poner de relieve el destacado interés con que México concurre a este Congreso Interamericano de Turismo, viviendo como vive una época de intensa preocupación por los asuntos que aquí van a ser discutidos y analizados. Venimos deseosos de comunicar nuestras experiencias y reflexiones; pero sobre todo, ansiamos escuchar las doctas voces de los delegados que en esta asamblea, representan el pensamiento y la experiencia de toda América sobre la actividad de turismo¹⁰.

Dicho modelo se ha denominado industria turística y, hasta hoy no sólo subsiste, sino que se ha transformado en un modelo ascendente. La exitosa penetración e inserción del modelo industria turística en las economías latinoamericanas se explica, además de la existencia de condiciones de dependencia y del carácter de las relaciones centro-periferia, por la necesidad de revertir de manera urgente el empobrecimiento constante de estos países, el medio ideal -se supuso-, estaría en la industrialización basándola, en un momento determinado en la sustitución de importaciones y con el objeto de corregir desequilibrios en el comercio exterior (importaciones y exportaciones), en una etapa posterior se apoyó el modelo de crecimiento hacia afuera que consistió, en canalizar una parte

¹⁰ Departamento de Turismo del Gobierno de México, *Testimonio de una Política en Materia de Turismo*, Memoria, VIII Congreso Interamericano de Turismo, México, 20 de septiembre de 1962, pp. 80-81.

importante de la producción de algunos sectores, v.gr. el turismo hacia la exportación, con la finalidad de obtener divisas para financiar los déficits de la balanza comercial.

Sin duda alguna, hubo que legitimar en la sociedad el desmedido interés y su impulso hacia el sector turístico, su industrialización debía justificarse con la idea de que el cumplimiento de tal propósito nos daría el carácter de "modernos" o del estar llevando al cabo, la promoción del "progreso", tales acontecimientos nos estarían colocando ante la posibilidad de poder ser como los países del primer mundo.

Esto implicó el que la industria turística se trazara un método. Por método se debe entender al medio o procedimiento para indagar hechos o verdades científicas, o el que se emplea para su exposición. Todo método deberá observar un orden congruente y seguir sistemáticamente una pauta que garantice el fin propuesto.

Para cualquier industria, su método se significará como el camino a seguir para obtener su explotación económica. El método responde a la investigación científica previa y su correspondiente aplicación tecnológica; obteniéndose así, una aproximación más precisa y exacta del recurso que se pretende explotar o que ya se está explotando, así como su forma de hacerlo con mayor eficiencia.

Los métodos de una industria se conforman por procesos y recursos-medios. Por proceso, entiéndase fases particulares que, integradas, constituyen el método general de explotación; los recursos-medios serán todos aquellos factores que concurren en una o varias fases del método general, mismos que son utilizados directa o indirectamente en la explotación del recurso básico y final a que se dedica una industria en particular.

El Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas ha realizado una reflexión que nos parece describe de manera atinada, el sentido general de la llamada Industria Turística, y la define como "el conjunto de procedimientos o procesos sistemáticos que llevan a cabo cada una de las actividades industriales y comerciales que tienen un grado importante de asociación con el fenómeno turístico, para lograr el aprovechamiento del mismo, con fines de explotación económica. Cada actividad en particular, estará representada, dadas sus características comunes, por una serie de factores, elementos o recursos-medios, que existen y se desarrollan en torno del recurso básico y final del desplazamiento turístico"¹¹.

La prioridad ahora, será el canalizar hacia el mejor aprovechamiento de nuestros mercados naturales, incorporando al producto tradicional de playa y sol, nuestro valioso patrimonio natural histórico y cultural, extendiéndose el beneficio de la actividad turística hacia aquellas regiones de menor desarrollo relativo en el país y en las cuales las alternativas de actividad económica productiva son escasas.

Así, la industria turística nacional intenta consolidar los productos que tienen una fuerte vinculación con el mercado y además cuentan con las posibilidades de una atractiva participación a futuro. La consolidación de la oferta y la demanda turística existente se logrará a partir de la creación e integración de valores agregados a los destinos, variedad de servicios y atractivos, nuevas actividades y mayor calidad general y específica a cada producto.¹²

¹¹ Rodríguez López, Mario, *Teoría General del Turismo*, Cincinnati, Ohio, U:S:A:, South-Western Publishing Co., 1st. Edition, 1982, p.21

¹² *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Gobierno de la República, p..17

3. La legislación turística en México, apoyo al crecimiento del Sector.

Por legislación podemos entender el conjunto de leyes positivas que regulan la vida jurídica en todas sus manifestaciones;¹³ la legislación debe proponerse como principio general la conservación, que se refiere a la existencia, y la tranquilidad, que se refiere a la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, el Estado al tener presente tales consideraciones es que hace uso de esta potestad mediante la que expresa o manifiesta su voluntad, como elemento indispensable de la pública ordenación para el cumplimiento de los fines permanentes o históricos que le incumben a la sociedad en su conjunto.

Es sin lugar a dudas, al Poder Legislativo a quien le compete elaborar los ordenamientos necesarios para aquellas situaciones generales y particulares cuya finalidad social, requiera necesariamente de la regulación¹⁴ jurídico-administrativa. En ese tenor se puede percibir que es "misión grande y delicada la de hacer ley, precisa que el legislador esté dotado de un conjunto de condiciones intelectuales y morales que le hagan sobresalir de los demás; las primeras porque ha de conocer las circunstancias, modo de ser e historia de la sociedad para la que legisla, sus necesidades, los principios de justicia y los que rigen el corazón humano; las segundas, porque ha de

¹³ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana*, Madrid, Editorial ESPASA-CALPE, 1973, t. 29, p. 1422.

¹⁴ "Las gentes en su vida sociable se manifiestan entre sí en una serie de relaciones, las cuales a veces, a veces, suscitan colisiones o controversias de intereses. Si cada cual ejerciera su voluntad en la forma que le cuadrare y pudiera a su antojo ofender los intereses de los demás, viviríamos en una guerra de todos contra todos. Frente a este estado asocial, el Derecho se manifiesta como una fuerza bastante y eficiente, producto de un hacer histórico-cultural." Pérez, Bonnin Enrique, *Tratado elemental de derecho turístico*, México, Editorial Daimon, 1a. Ed., 1978, p. 7.

sobreponerse a toda conveniencia particular, realizando el Derecho por el Derecho mismo y en la forma que permita y con la prudencia que exijan las circunstancias de los lugares y los tiempos, fija la mente y la voluntad en el interés general o bien común"¹⁵.

Sin embargo, es menester matizar que el poder legislativo no decreta la existencia de una relación, sino que afirma la satisfacción de una necesidad que es de acción en las leyes preceptivas y permisivas, y de inacción en las leyes prohibitivas, el poder legislativo procede de una autoridad que por serlo tiene poder de sujeción. Sin embargo, la fuerza que implica este poder no supone cumplimiento fatal por parte de los obligados, porque si así fuera no habría diferencia entre los mundos de orden físico y del orden moral. El poder, cuando legisla, no produce reglas fatales, sino reglas obligatorias de conducta social.

Por tanto, cuando se ha entendido cabalmente la importancia que tiene el turismo como una actividad prioritaria dentro de la economía en su conjunto, es que los hombres y mujeres estudiosos del turismo como fenómeno social que es y, quienes tienen la grave responsabilidad de proveer a la sociedad de un marco jurídico actualizado, han procurado conjuntar sus respectivos esfuerzos en torno de un proyecto común: el crecimiento y desarrollo económico de México.

Así, a lo largo del presente trabajo podremos observar y constatar como ha ido evolucionando la legislación concerniente a la actividad turística, adecuándose para con las necesidades del momento, en un primer término, con las del país, y en segundo, tratando de ofrecer a los turistas extranjeros la oportunidad de encontrar en nuestro suelo, satisfacción a sus personales expectativas de descanso,

¹⁵ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana*, op. cit., p. 1426.

diversión, aprendizaje, etc. Todo ello, hará evidente, que la legislación al respecto es un quehacer que debe estar en continua revisión para poder dar sustento oportuno a la acelerada expansión, que hoy día, está experimentando la actividad turística como alternativa de la gente para ocupar su tiempo libre y, reiteramos, como actividad de primera importancia para los intereses económicos de nuestra sociedad.

CAPITULO I

Antecedentes de Legislación en Materia Turística

- 1.1 Antecedentes de la Normatividad en Materia de Turismo.**
- 1.2 Reglamento a la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.**
- 1.3 Ley General de Población de 1936**
- 1.4 Reglamento de la Ley General de Población de 1936**
- 1.5 La Normatividad Después de la Posguerra**
- 1.6 Reglamento de la Comisión Nacional de Turismo de 1949**
- 1.7 Ley Federal de Turismo 1949**
- 1.8 Fondo de Garantía y Fomento del Turismo**
- 1.9 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 Consejo Nacional de Turismo**
- 1.10 La Reglamentación Turística Instrumentada a Partir del Desarrollo Estabilizador.**
- 1.11 Ley Federal de Turismo de 1961.**
- 1.12 Plan Nacional de Desarrollo Turístico.**
- 1.13 Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974.**
- 1.14 Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.**
- 1.15 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.**
- 1.16 Ley Federal de Turismo de 1979.**
- 1.17 Reformas a la Ley Federal de Turismo de 1981.**
- 1.18 Reformas actuales a la Ley Federal del Turismo.**

CAPITULO I

1.1 Antecedentes de la Normatividad en Materia de Turismo.

Si podemos hablar de antecedentes precoloniales del derecho turístico mexicano, Alfredo Chavero nos habla de la carencia de un derecho legislado o escrito en la época prehispánica, entre los indígenas y aztecas. Por tanto, era natural que la costumbre hiciera oficios de la ley, en general y que aún las mismas leyes conservadas sólo en la memoria del pueblo, a poco tomaban el carácter de costumbres¹⁶. Esto en resumen, puede caracterizar al derecho prehispánico como un derecho consuetudinario.

Entre tales hábitos sociales se encontraba la hospitalidad, la cual se, manifestaba en la costumbre de recibir a los viajeros en casa o en lugares especiales para ello, donde aquellos podían dormir y podían utilizar gratuitamente leña y maíz para hacer tortilla. Esta conducta hospitalaria del maya, entre otros, tenía, una doble causa: una económica y la otra religiosa, las que conjugadas operaban en el México del altiplano. La primera se refiere al acatamiento colectivo de los derechos y privilegios del comerciante de la época -que no turista-, inveterado viajero que por razones de su oficio, cuya seguridad interesaba tanto al que vende como al que compra y, por tal conveniencia común, al pochteca, comerciante, se le brindaban facilidades y atenciones durante su cometido mercantil. Bajo el aspecto religioso Bajo el aspecto religioso la hospitalidad en la percepción de aquel momento, era un seguro vital, un amparo que protegía contra los maleficios que podían transmitir los extraños, los visitantes, seres misteriosos que eventualmente podían poseer facultades "divinas" y, por tanto había que halagarlos¹⁷.

¹⁶ Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*. Alfredo Chavero, México, T. I, Publicaciones Herrerías, p.569.

El derecho turístico en la colonia podría dividirse en dos subperíodos:

El antillano, durante la Conquista, y el posterior a la Conquista en el que encontramos un derecho propio de la Colonia, llamado indiano. Dentro del primer subperíodo, hallamos un derecho regulador de las corrientes de pobladores, sin considerarlos turistas, sobre los cuales se ejercía un control muy estricto inicialmente, a cargo de la Casa de Contratación de Sevilla. En el *Archivo General de Indias* se encuentra un registro de navíos entre Sevilla y América que desde 1504 a 1551 cubre unos 2550 viajes hacia el nuevo mundo y los asuntos indican un paso de al menos 150 000 personas.¹⁸

En el segundo subperíodo, el del derecho indiano, cuando terminó la Conquista y al iniciarse la actividad comercial hispana, en las rutas principales de los territorios conquistados, se observa un movimiento creciente de pasajeros; entre los desarraigados y los vagabundos, habían pasajeros auténticos con destino preciso -sin ser turistas-, como funcionarios, mercaderes, aventureros, etc.; lo cual representaba una pesada carga para los indios, ya que los naturales de la Nueva España tenían por costumbre antigua ofrecer comida y albergue a todos los viajeros. Por ello, en España, se prohibió por las reales ordenanzas sobre buen tratamiento de los indios en Nueva España, que se les exigiesen provisiones sin pagárselas¹⁹.

¹⁷ Romero, Héctor Manuel, *Enciclopedia Mexicana de Turismo*. México, Actualización y Comunicación en el Turismo t.II, 1970, pp. 6-7

¹⁸ Zavala, Silvio, *Las Instituciones jurídicas en la conquista de América*, México, 2a. Ed. Porrúa, 1971, p.534

¹⁹ *Ibid.*

México independiente se rigió en general por leyes españolas, modificadas en todo aquello que se oponía al nuevo régimen y la condición de extranjeros se definió por primera vez, en la Ley de Extranjería de 1854 y en la Constitución de 1857, pues aunque hubiera sido lógico otorgar libertades a todos en un régimen de tal naturaleza, las prohibiciones que pesaron sobre los extranjeros en la época colonial no fueron abolidas al conseguirse la independencia.²⁰

De 1821 a 1847, procedentes de Europa y de la América Septentrional desembarcaron en nuestros puertos del Golfo y del Pacífico, estadounidenses, británicos y franceses en reñida competencia viajero-comercial, minero-industrial, aventurera y hasta diplomática: plenipotenciarios, embajadores, cónsules, industriales, comerciantes, banqueros, agiotistas, representantes navieros, viajeros, inventores, científicos, tahúres y hasta artistas, acudieron buscando nuevos campos de inversión y explotación,²¹ estos eventos necesariamente llamarían la atención acerca del hecho de tener que regularles, de mejor manera en lo sucesivo.

La influencia del constitucionalismo también se había hecho sentir en nuestro país, y surgió en nuestros caudillos de la Independencia el dotar a nuestra Nación de una Carta Magna que contuviera lo que a su juicio eran los derechos fundamentales del individuo. Así se plantea, por ejemplo, en el artículo 17 de la Constitución legitimada en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, el derecho y la obligación para quienes se encontraran en nuestro territorio, a saber:

²⁰ Arce, Alberto, *Derecho Internacional Privado*, México, Imprenta Universitaria, 2a. Ed. p. 76.

²¹ Ortega Medina, Juan, *Viajeros y aventureros, Lecturas históricas mexicanas*, Ernesto de la Torre V., México, Empresas Editoriales, 1971, T.V, pp. 171-184.

Los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes, sus personas y sus propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la Nación y respeten la religión católica, apostólica y romana.

Con las constituciones de 1857 y de 1917 se alcanza la máxima expresión del constitucionalista, aunque la diferencia de tendencias en ambos documentos es notoria, ya que la primera es de corte liberal e individual y a la segunda se le identifica en el polo del constitucionalismo social; ambas tienen de común en cuenta a la condición de extranjeros que consagran en el artículo 11 la libertad de tránsito y en el 4º, la libertad de comercio, aunque en la segunda, que es la vigente, subordinó el ejercicio del derecho de la libertad de tránsito a las facultades de la autoridad judicial en casos de responsabilidad criminal o civil y a los de la autoridad administrativa en lo que toca a inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos en el país.

Antes de 1926, la estadística del movimiento migratorio no consideraba separadamente a los turistas, ni hacia ninguna referencia a esta clase de viajeros. Lamentablemente ésta omisión se debió al hecho de que la ley de la inmigración, vigente en aquella época, entre sus preceptos no contenía ninguno que fuese aplicable a los turistas.

En realidad no se había pensado en fomentar el turismo y por lo tanto, no se creyó necesario establecer reglas para la admisión de los turistas.

La Ley General de la Población clasifica a las personas como turistas y expresamente las exceptúa de la calidad de inmigrantes y

en cambio se les da la calidad de no inmigrantes a los viajeros extranjeros que, con permiso de la Secretaría de Gobernación, se internan en el país temporalmente dentro de algunas de las siguientes características: con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

El 22 de mayo de 1928, la Secretaría de Gobernación, para interesar al público en el fomento del turismo, expidió un acuerdo por medio del cual se autoriza a las empresas organizadoras de excursiones o transportadoras de excursionistas, para expedir tarjetas que servirían de pase a los viajeros²².

A fines de 1928, la Secretaría de Gobernación estableció una comisión especial a la que denominó Comisión pro-Turismo, con carácter de experimental y encargada de estudiar y proponer todas las medidas adecuadas para fomentar el turismo sobre la base de otorgar a los turistas facilidades y comodidades²³. La comisión se dedicó en primer término, a estudiar la mejor forma de coordinar las disposiciones legales y reglamentarias de migración, salubridad y aduanas, para evitar que por divergencias de criterio, el turista se viera expuesto a determinadas molestias. También se ocupó de convocar a los particulares interesados en los beneficios del turismo, invitándolos a unificar sus esfuerzos y coordinar sus actividades.

Esta comisión, por cubrir los objetivos para los que fue creada, mereció la aprobación del ciudadano Presidente de la República, quien acordó, el 6 de julio de 1929, que se quedara establecida en

²² *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1928.

²³ *Memorias de la Secretaría de Gobernación*, años 1928-1930, pp. 401-402

forma definitiva, y en un acuerdo dirigido a la Secretaría de Gobernación, consideró: "que como se ha manifestado ya que en la opinión pública de manera insistente, es de la más alta importancia para la nación promover y fomentar, y por todos los medios posibles, la atracción del turismo a nuestro territorio, a ejemplo de otros países que han visto acrecentar sus recursos con los rendimientos de esta industria, estrechar las relaciones económicas y los vínculos de solidaridad entre los habitantes del país visitando con aquellos de donde fluyen poderosas caravanas de turistas; que México posee productos y bellezas naturales, monumentos arqueológicos y coloniales, así como excelentes condiciones climáticas, indudablemente capaces de provocar un intenso movimiento turístico; que al gobierno correspondía suprimir los obstáculos de orden administrativo que impedían a los turistas cruzar la frontera con toda clase de facilidades, internarse en el país, trasladarse de un punto a otro de la república y regresar a su lugar de partida con las debidas garantías, las mayores comodidades, y en general, gozar en nuestro país de una estancia grata y fructífera; que en relación con el objeto que se persigue, la Secretaría de Gobernación creó la Comisión pro-Turismo, la que logró unificar la acción administrativa de salubridad, migración y aduanas, y presento, además, estudios y recomendaciones que favorecieron al turista cazador; logrando que su programa fuera secundado con entusiasmo por los gobiernos de los estados donde se organizaron comisiones locales pro-turismo; que el esfuerzo exclusivamente oficial no lograría los resultados deseados si no hubiese contado con la entusiasta cooperación de las empresas particulares directamente beneficiadas, por lo que se estimó necesaria la creación de la Comisión Mixta pro-Turismo en la que los representantes directos de la empresa privada y los delegados oficiales desarrollaron el programa propulsor del turismo en México."

"...y se le faculta para proponer y ejecutar todos los sistemas y procedimientos que tendieron a ese fin"²⁴.

La Comisión Mixta pro-Turismo quedó integrada en su carácter permanente por representantes de las Secretarías de estado; Departamento de Salubridad Pública del Departamento del Distrito Federal; del Banco de México, S.A. y de las demás instituciones bancarias; la Confederación de Cámaras Industriales; la Cámara de Comercio de la Ciudad de México; la Asociación de Hoteleros; los Ferrocarriles Nacionales de México; así como empresas e instituciones cuya designación correspondía a la Comisión Mixta pro-Turismo con la aprobación de la Secretaría de Gobernación.

El objetivo de gobierno fue fomentar la relación entre los países, aprovechando las corrientes turísticas y nuestras bellezas naturales; por ello decidió que fuera permanente la acción de la Comisión. Se precisa en el acuerdo que las Secretarías de Estado y demás dependencias deberían cooperar, en la medida de sus posibilidades, en la realización de los trabajos encomendados a dicha acción.

Y como señala el maestro Jorge Olivera Toro, "que aún cuando con anterioridad existieron ligeros barruntos, los gobiernos emanados de la revolución mexicana comenzaron a ocuparse de la organización administrativa en materia de turismo"²⁵ y por lo tanto es a partir de esa fecha que, oficialmente, el estado mexicano previene que el fenómeno de migración de turistas a nuestro país requiere del esfuerzo conjunto de gobierno y empresas privadas de turismo; haciendo notar que debe proveerse la protección, auxilio y

²⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de julio de 1929.

²⁵ Olivera, Toro Jorge. *Legislación Turística Mexicana*. México., Editorial Porrúa, S.A., 3a. Ed. 1977, p. 13.

agilización en los trámites de los turistas en el cruce de las fronteras, así como el incrementar acciones que fomenten, de manera integra, nuestros recursos turísticos.

1.2 Reglamento a la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Ejecutivo Federal dirige el 13 de mayo de 1935 a la Secretaría de Gobernación un decreto derogando las disposiciones reglamentarias que crearon la Comisión Nacional de Turismo, el Comité Oficial y el Patronato del Turismo, y en su lugar, se crea una nueva Comisión Nacional de Turismo integrada por un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un Consejo Consultivo. Por la importancia de las consideraciones para su derogación y reforma, se transcribe a continuación:

1 "Que las actividades orientadoras, reguladoras y coordinadoras que el estado debe asumir para el mejor y más amplio desarrollo del turismo en México requiere el control de un organismo de pendiente directamente del mismo Estado"²⁶.

2 "Que ese organismo debe contar, para responder a todas las necesidades que esta llamando a satisfacer, con la aportación de dos elementos que son, por una parte, el respaldo que los altos funcionarios de la Federación deben darle, atendiendo a la importancia económica, política y social del turismo, y por otra, la ayuda que mediante una intervención debidamente reglamentada tiene derecho y obligación a presentarle los elementos de la banca, del comercio y de la industria, que a su vez, están interesados en el desarrollo del turismo."²⁷

²⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de mayo de 1935.

²⁷ *Ibid.*

3 "Que la complejidad manifiesta y la diversidad indiscutible de los problemas que la Comisión Nacional de Turismo deberá resolver, impiden abordarlos desde luego, en toda su amplitud y que por ello, el presente reglamento tiene por objeto solamente crear la estructura alrededor de la cual habrá de desarrollarse de una manera armónica todos los esfuerzos tendientes a obtener la difusión más eficaz de las atracciones que el país tiene para el turista, la mejor adecuación del medio y el perfeccionamiento de los servicios a que tienen derecho los visitantes de la república"²⁸.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal expidió el siguiente decreto "que reglamenta la fracción XXX del artículo 2º de Ley de Secretarías del Estado". Se crea una Comisión Nacional de Turismo encargada de orientar, regular y coordinar todas las actividades relacionadas con el turismo en la República.

La Comisión Nacional de Turismo estuvo integrada por un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un Consejo Consultivo. El Comité Ejecutivo lo formaron un presidente, un secretario y un asesor designados por el Secretario de Gobernación; el Consejo Patrocinador estuvo formado por los titulares de la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional, de Comunicaciones y Obras Públicas y el Departamento de Salubridad; el Consejo Consultivo estuvo formado por representantes de las empresas, de los bancos y de los comerciantes en general, cuyos intereses estaban vinculados a la actividad turística.

Las dependencias oficiales proponían y consultaban, en todo caso a la Comisión Nacional de Turismo sobre las medidas reglamentarias y

²⁸ Ibid.

legislativas que directa o indirectamente contribuyeran al desarrollo del turismo.

El Consejo Patrocinador prestaba todo el apoyo necesario, cuando se juzgaba conveniente, a los acuerdos o proposiciones sometidos por el Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo tuvo, entre otras las siguientes facultades y atribuciones; realizar propaganda de todas las atracciones turísticas de la república; realizar propaganda educativa tendiente a mejorar las atenciones y hospitalidad a los turistas; vigilar los servicios de turismo; vigilar y calificar alojamientos; proponer reglamentos en materia de turismo; designar agentes honorarios de turismo; establecer agencias de turismo en la república y en el extranjero, convocar para la celebración de convenciones de turismo etc.

Por su parte el Consejo Consultivo tuvo las atribuciones de:

Emitir opinión sobre cuestiones que le propusieran el Comité Ejecutivo; procurar que las empresas atendieran las recomendaciones que, hiciera la comisión nacional de turismo cuando no eran obligatorias y proponer medidas que juzgara convenientes para el mejor desarrollo del turismo.

El crear la Comisión Nacional de Turismo, con sus consejos y Comités, tuvo como finalidad reglamentar los servicios existentes y para ello designo agentes honorarios de turismo que en la mayoría de los casos eran personas del medio turístico o empresarios y que veían como agrado las medidas que proponían las autoridades a través de estos órganos, ya que procuraban por sus intereses regionales.

También era su intención el mejorar la prestación de los servicios turísticos haciendo y distribuyendo propaganda educativa que pudiera interpretarse como intención de brindar capacitación al personal y realizar propaganda de todas las atracciones turísticas, así como establecer agencias de turismo, tanto en la república como fuera de ella.

1.3 Ley General de Población de 1936.

El Ejecutivo Federal, mediante decreto del 24 de agosto de 1936, dirigido a la Secretaria de Gobernación, expidió la ley general de población y en su parte relativa al turismo, le otorga funciones para: " fomentar el turismo del exterior y del interior como un elemento de cultura, como coadyuvante indirecto al desarrollo de la política demográfica y como medio de conocimiento de los recursos que ofrece el territorio nacional."²⁹ . Para cumplir con las mismas, se le encargo al dirección general de población, dependiente de la Secretaría de Gobernación atender lo referente a turismo, con esta ley desaparece la Comisión Nacional de Turismo.

Entre sus funciones estuvo la de hacer promoción de los atractivos turísticos de la república; promover las medidas necesarias para que no se elevaran los precios como motivo del desarrollo del turismo; fomentar los centros de turismo y procurar la creación de nuevos; proponer congresos y convenciones; promover el establecimiento de servicios eficientes para la atención de los turistas en carreteras, etc.

La misma Secretaria hizo los arreglos necesarios para que, conjuntamente con los gobiernos de los estados se establecieran oficinas de turismo; con esta medida se instituyen el antecedente de

²⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de agosto de 1936.

lo que actualmente son las direcciones de turismo y que en algunas entidades tienen el carácter de Secretarías.

Esta ley contenía acciones específicas, como: los derechos y deberes de los turistas extranjeros que se internaban en nuestro país; requisitos y obligaciones para ejercer el servicio de guía de turistas; y las obligaciones de las que estarían sujetas las agencias de turismo que se establecieron en la república con esta nueva ley General de Población, la Dirección General de Población se hizo cargo de los asuntos de turismo y fundamentalmente continuo con las acciones que desarrollaban la comisión nacional de turismo y sus comités. Se contemplo el establecimiento de oficinas de turismo en los estados y también se contó con la ayuda de agentes honorarios designados por la Secretaria de Gobernación para que gestionarán y agilizaran los documentos de internación al país, de los turistas extranjeros y..." por primera vez se regularon normativamente las prestaciones turísticas de los particulares (guías y agencias de turismo), sujetando su actividad a autorización oficial."³⁰.

1.4 Reglamento de la Ley General de Población de 1936.

El reglamento de la ley general de la población expedido por El ejecutivo federal el 10 de mayo de 1937, señala que el órgano encargado de desarrollar las actividades relativas al turismo encomendadas a la dirección general de población, por la ley que se reglamenta, las cumplirá el departamento de turismo de la Secretaria de Gobernación.

En dicho reglamento se señalan entre otras actividades para el Departamento de turismo: realizar propaganda sistemática de los atractivos turísticos de la república; preparar material técnico para la celebración de congresos y convenciones; procurar el fomento de

³⁰ Olivera, Toro Jorge. op. cit., p.17

los centros turísticos y crear otros nuevos: procurar que no se explotara al turista extranjero; gestionar con las empresas de transporte para que no se elevaran sus precios y mejoraran sus servicios; gestionar, ante la oficina correspondiente, una adecuada señalización de carreteras; y también sanciones para los infractores del reglamento, etc.

Así mismo dio facultades a la Secretaria de Gobernación, misma que ejerció por conducto del Departamento de Turismo para vigilar, coordinar, proponer, mejorar en todos los medios de transporte de la república, y facultaba al Jefe del Departamento para imponer sanciones; con esta acción de reglamentación de los servicios de atención al turismo se pretendió restringirlos sino mejorarlos, ya que sugería lo que se estimaba conveniente para corregir las irregularidades que se registraban por la vigilancia metódica ejercida sobre los servicios.

1.5 La Normatividad después de la posguerra.

Razones geográficas y de carácter económico obligaron a México a ser más que un simple espectador en el conflicto bélico mundial; como es sabido, nuestro país aprovechó la coyuntura de guerra para impulsar su "despegue" industrializador, y el turismo no fue la excepción, toda vez que coadyuvaría en el cumplimiento de los propósitos económicos nacionales globales.

Apartados arriba, hicimos mención a la significativa existencia de un tiempo que había sido liberado -principalmente- del trabajo, aunado -o por ello mismo- a una nueva relación internacional, en la cual nuestros vecinos del norte, se constituían de entre todos los vencedores, como la principal potencia económica del orbe³¹.

³¹ * Estados Unidos contaba en 1945 con el 59 % de las reservas mundiales de oro, proporción que se elevaría al 72% en 1948. Así, por su capacidad productiva y su respaldo monetario y

Estas dos consideraciones le dieron al Estado mexicano oportunidad y motivo para pensar seriamente en la necesidad que el momento planteaba: generar los instrumentos jurídicos que agilizaran, motivaran y dieran seguridad, por un lado, a la estancias de los visitantes extranjeros y, por otro, crear un clima de certidumbre y confianza tal, que la inversión privada nacional y extranjera encontrara motivos suficientes para colocar sus capitales en el país. Debido a ello se discutieron y aprobaron iniciativas, como las que a continuación se han citado, que testimonian el interés ya expuesto, del Estado Mexicano.

1.6. Reglamento de la Comisión Nacional de Turismo de 1949.

El Ejecutivo Federal expidió, el 29 de marzo de 1949 el Reglamento de la Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo y por el intermedio de sus órganos, el Consejo Nacional y el Comité Ejecutivo, mismos que promoverían el fomento y desarrollo del turismo extranjero en México, mediante; el mejoramiento de los centros turísticos existentes; la creación de nuevos centros; la conservación del carácter peculiar de cada centro; la vigilancia de la explotación racional de los centros turísticos y el mejoramiento de las condiciones sanitarias de los mismos.

El Consejo Nacional integrado por los Secretarios mencionados en la ley que creó la Comisión tuvo; entre otras funciones la de; fijar las directrices y bases del carácter general para el fomento y desarrollo del turismo en la república; estudiar y resolver todos los asuntos

financiero mundial le correspondió reorganizar el sistema monetario y financiero mundial con el propósito de erigir nuevamente al comercio libre como el orden imperante en las relaciones internacionales." González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique. *Coordinadores, México Hoy, La crisis económica: evolución y perspectivas*, José Ayala, José Blanco, Rolando Cordera México, Siglo XXI, 4a. Ed. 1980, p.23.

relativos al turismo; promover la expedición de leyes y disposiciones pendientes a lograr el fomento del turismo; aprobar las categorías en que debían ser clasificados los servicios para efecto de autorizar y fijar las tarifas; promover la celebración del congreso y convenciones del turismo etc.

El Comité Ejecutivo tuvo entre otras funciones las siguientes: ejecutar los acuerdos dictados por el Consejo Nacional de Turismo, celebrar con autoridades federales, estatales o municipales los arreglos o acuerdos necesarios para la conservación de los monumentos históricos y artísticos; celebrar con instituciones o empresas nacionales o extranjeras los arreglos pertinentes para el fomento del turismo en la república; aprobar la publicidad y propaganda turística de los organismos oficiales y descentralizados; establecer en territorio nacional y en el extranjero, las delegaciones que se consideran necesarias, etc.

Este reglamento, en su capitulo contenía que; el Comité Ejecutivo tendrá órganos auxiliares para el desempeño de sus funciones; los conceptos generales que deberían observar las agencias de turismo en la república, las guías de turistas, los servicios de transporte, los establecimientos de hospedaje y restaurantes y las sanciones.

1.7 Ley Federal de Turismo de 1949.

El Congreso de la Unión decretó, el 15 de diciembre de 1949, la primera Ley Federal de Turismo que se promulgó en nuestro país; esta ley derogó la Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo y otorga atribuciones a la Secretaría de Gobernación, que ejerció por conducto de la Dirección General de Turismo; alguna de ellas fueron: establecer oficinas de turismo para su fomento; llevar un registro general de hoteles, casas de huéspedes, campos de turismo y negocios similares ; ejercer la vigilancia necesaria en estos

establecimientos para evitar actos u omisiones lesivos a la industria; autorizar el funcionamiento de las agencias de turismo; dirigir la propaganda y publicidad en materia de turismo, etc.

Para fijar la política general a seguir en la materia se creó el Consejo Nacional de Turismo, que actuó además como órgano de consulta de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, de la Economía, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, además de representantes de instituciones y empresas afines al turismo; el Secretario de Gobernación tenía el carácter de presidente del Consejo.

Algunas de las atribuciones del Consejo eran: estudiar el turismo en todos los aspectos, especialmente desde el punto de vista económico-social; sugerir el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la promoción de leyes y la expedición de reglamentos que procedieran al incremento del turismo etc. Menciona que los servicios, tales como; los de guía de turistas, agencias de turismo, hoteles y restaurantes, solo podrían funcionar previa autorización de la Dirección General de Turismo, también menciona que las infracciones a que se harían acreedores los prestadores de servicios que contravinieran las disposiciones señaladas en la ley.

Se creó un fondo económico con partidas presupuestales de la Federación para fines de propaganda y publicidad; de ésta manera sobresalía el interés que se daba al fenómeno turístico en nuestro país, procurando la obtención de resultados satisfactorios.

1.8 Fondo de Garantía y Fomento del Turismo.

El Congreso de la Unión decretó una Ley mediante la cual se creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, el 14 de noviembre de 1956, y es así como el Estado pone al alcance de la iniciativa privada un apoyo financiero como coadyuvante de los esfuerzos que realizaba.

El Fondo es manejado en fideicomiso por Nacional Financiera y para el desarrollo de sus actividades contó con recursos iniciales aportados por el Gobierno Federal y también se le asignó una partida anual del presupuesto de egresos de la federación, así como la posibilidad de recibir aportaciones que hicieran los gobiernos del estado y los particulares. Actualmente algunos gobiernos estatales mantienen un fondo similar al federal, pero de cobertura exclusivamente estatal.

Las actividades del Fondo estuvieron encaminadas al estudio y desarrollo de nuevos centros turísticos, al estímulo de la influencia turística nacional y extranjera, y al fomento y desarrollo de las empresas o actividades turísticas o vinculadas con ellas, apoyándolas en sus necesidades económicas para su crecimiento, expansión y ubicación.

Se creó un Comité Técnico integrado por representantes de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Economía, Banco de México y Nacional y Financiera, y entre sus facultades estaban las siguientes: aprobar la realización de estudios de desarrollo de nuevos centros turísticos; autorizar las operaciones de apoyo económico; otorgar su conformidad al presupuesto anual de gastos; fijar las primas para el otorgamiento de garantías así como los intereses en otras operaciones, etc.

Con cargo al Fondo, el fiduciario en este caso, Nacional Financiera, podía realizar, entre otras actividades, las siguientes operaciones: garantizar a las instituciones de crédito, entonces privadas, los créditos otorgados a las empresas; garantizar también los valores que las instituciones de crédito y empresas privadas emitían para destinar los recursos del fomento del turismo; suscribir transitoriamente acciones de empresas dedicadas a actividades del turismo que a juicio del comité técnico convenía fomentar; adquirir obligaciones y valores de diversa naturaleza que fueran emitidas por instituciones privadas de crédito para el fomento del turismo; descontar a las instituciones privadas de crédito los títulos provenientes de créditos otorgados a las empresas que se dedicaran al fomento del turismo; abrir crédito a las instituciones privadas de crédito para que a su vez los otorgaran a las empresas con aprobación expresa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el fiduciario podía garantizar operaciones provenientes de créditos internacionales destinados a la adquisición de equipo con autorización expresa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público podrían emitir valores.

Con la creación del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, cuyo objetivo fue que la planta turística contara con recursos económicos para su expansión, se ve reforzado el financiamiento de la propaganda de nuestros atractivos turísticos en el país y en el extranjero, en coordinación con las autoridades federales, organismos estatales y empresas privadas que cedían los productos obtenidos de sus operaciones. Correspondió a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público expedir las reglas de operación respectivas.

1.9 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Esta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue promulgada con la aprobación del Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, el 23 de diciembre de 1958 y derogó la Ley de 1946 y el Reglamento de dicha Ley de 1947. Es en esta Ley que se considera que, para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración, el poder ejecutivo contara con un Departamento de Turismo autónomo, sin depender de ninguna Secretaría de Estado y que pudiera, con una mayor libertad, atender los asuntos relacionados con el turismo, acordando el titular del Departamento directamente con el Jefe del Ejecutivo Federal.

Algunos de los asuntos que correspondió despachar al Departamento de Turismo fueron: establecer en el interior del país, así como en el extranjero, las oficinas de turismo que fueran necesarias, supervisar y controlar la transportación de turistas del interior o procedentes del extranjero; controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas, tanto en el interior de la república como en las fronteras, en puertos marítimos y aéreos; supervisar los servicios de hospedaje y alimentación, similares y conexos que fueran autorizados oficialmente para prestar tales servicios de información y auxilio para turistas; reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento y funcionamiento de las agencias de viaje y turismo; aprobar y supervisar las tarifas de los servicios turísticos; promover medidas en materia de higiene y salubridad con la colaboración de la Secretaría de Salubridad; celebrar convenios con los gobiernos estatales para incrementar el turismo y mejorar los servicios; realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo, así como publicidad de guías de los sitios de interés turísticos; promoción de espectáculos, concursos y exposiciones para atracción de turismo; promover ante las autoridades otorgamiento de licencias y permisos de caza y pesca turística; cooperar con la Secretaría de

Educación Pública en la protección de monumentos históricos, entre otras actividades.

Al crearse el Departamento de Turismo, la administración pública contó con un organismo especializado que se encargaría de los asuntos relativos al turismo, aplicando la primera ley de 1949 en materia de turismo en la república destacan las funciones que realizaba, como fueron; el promover el otorgamiento de licencias y permisos para la caza y pesca deportiva y colaborar con la Secretaría de Educación Pública en la preservación y protección de monumentos históricos.

1.10 La Reglamentación Turística Instrumentada a Partir del Desarrollo Estabilizador.

Al período que precede al desarrollo estabilizador se le ha conocido como desarrollo con inflación y como fácilmente puede suponerse, este implicó un aumento continuo y generalizado de los precios en bienes y servicios. El gobierno mexicano concluyó que de continuar con tal esquema de desarrollo económico, los costos sociales podrían elevarse peligrosamente para la estabilidad de sistema en su conjunto³². Por tanto, opta por otro modelo de crecimiento económico basado, precisamente en la estabilidad de precios y del tipo de cambio.

La creación de la infraestructura básica que el país requería para el desarrollo de las distintas actividades económicas, fue financiada con cargo al erario público³³, esto con la intención de alentar a los

³² * México es el único país que ha pasado de un período de extensa inflación a otro de relativa estabilidad de precios. A partir de 1955, los precios mexicanos se han elevado en menos de 3% al año, un récord de estabilidad que se compara favorablemente con la trayectoria seguida por la economías desarrolladas, durante ese mismo período." Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 6a. Edición, 1975, p. 70.

empresarios a invertir y reinvertir sus capitales en la economía nacional. También en ese momento, fue diseñada una política fiscal que entre otras bondades, exentaba de impuestos a aquellas importaciones necesarias para la implementación de industrias nuevas, en donde, obvio es decirlo, el sector turismo recibió todo tipo de facilidades, sobre todo si se tiene presente que este sector junto con el agrícola contribuyeron de manera importante a subsanar los déficits que la balanza comercial presentaba.

En este tenor, las propuestas e iniciativas de ley, tendientes a allanar el camino para lograr la expansión y consolidación del sector turístico seguirían siendo enviadas al Congreso de la Unión para ser discutidas y aprobadas, tal fue el caso del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, aprobada en 1956 y de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, legitimada en 1958; estas reglas sirvieron para crear mejores medios de organización y regulación de las actividades imbricadas en el quehacer turístico. De igual manera, damos cuenta de dichos medios a partir del siguiente apartado.

1.11 Ley Federal de Turismo de 1961.

El Poder Legislativo de 1961 consideró:..."conveniente la expedición de un instrumento jurídico más amplio y adecuado, que protegiera a los turistas, que fomentara y regulara la actividad de los individuos y empresas que prestan servicios turísticos, que contuvieran las normas necesarias para que la acción del poder público se desarrollara congruentemente y que estableciera los procedimientos para planear el desarrollo de las actividades en que se desenvuelve la industria turística."³⁴

³³ " Entre 1935 y 1960, más de la mitad de la inversión del sector público se destinó a gastos capitales de infraestructura en la agricultura, transportes y comunicaciones." Ibid, p.61

³⁴ *Diario de los Debates* N° 12 de octubre 20 de 1960.

Esta ley de 1961, en su título primero, contenía: el carácter federal de la ley, consideraba de interés público la conservación, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos nacionales y el fenómeno del turismo; prohibía las discriminaciones y afirmaba las garantías de todo turista, nacional y extranjero.

El título segundo consideraba como autoridades del turismo, además del Departamento, las delegaciones que se establecieran en los estados y como autoridades auxiliares a los funcionarios del orden federal y local; prevenía la creación de las comisiones turismo como órganos de consejo y consulta; y las atribuciones de las autoridades del turismo.

El título tercero establecía la Organización Nacional del Turismo y pretendía que esa organización fuera el centro de la actividad turística nacional. Las personas o empresas que no desearan figurar dentro de la organización no sufrirían restricción de su libertad de asociarse de otro modo.

El título cuarto establecía que el Catálogo Turístico Nacional sería un inventario de todos los bienes que interesaran y pudieran servir a la actividad turística para proyectar y fomentar la creación de nuevas zonas turísticas en el país.

En el título quinto mencionaba las formas de promoción y fomento del turismo, y el título sexto establecía las sanciones correspondientes al incumplimiento de las normas.

Esta ley derogó la Ley Federal del Turismo de 1949. Entre las consideraciones de los legisladores estaban las siguientes:.. "empeño fundamental, el lograr una planeación general de la industria turística, hacer más eficaz la promoción del turismo, reglamentar el uso de los recursos turísticos y lograr la regularidad, eficiencia y

justo precio de los servicios, para que esta actividad, a más de ampliar su valor como renglón apreciable de la economía nacional, sea un medio para que los nacionales y los visitantes extranjeros, adquieran una imagen auténtica de lo que es nuestro país, histórica, cultural y socialmente.

1.12 Plan Nacional de Desarrollo Turístico.

El 12 de septiembre de 1962 fue dado a conocer el Plan Nacional de Desarrollo Turístico, fue formulado como un verdadero cuadro básico, no limitado, sino abierto a todos los esfuerzos que los particulares y el Estado, pueden emprender, a fin de que la actividad turística siga entre los factores preponderantes del desarrollo industrial, social y cultural.

El Plan nacional de Desarrollo Turístico se divide en dos capítulos, reseñaremos brevemente su contenido. El primero establece la política de desarrollo y señala las zonas meta cuyo desenvolvimiento integral será normativo de la actividad turística.: El capítulo segundo dicta las medidas administrativas y de fomento que deben ser adoptadas para que mediante un esfuerzo sistemático y coordinado se logre la realización de las políticas y de los objetivos del Plan.

Digno de mención, lo es el punto que tiene que ver con un mejor acondicionamiento de centros turísticos, por medio de servicios públicos y se "refiere a los centros de mayor explotación turística de que se dispone actualmente, en donde se intensificarán las actividades gubernamentales para mejorar las condiciones que prevalecen en obras y servicios públicos de fundamental importancia". De acuerdo con este ordenamiento las Juntas Federales de Mejoras Materiales, las autoridades locales, el Banco Nacional Hipotecario y otras autoridades y organismos

descentralizados, intervendrán en la realización de estos propósitos, según sus competencias"

Se incrementarán las facilidades para la circulación de las corrientes turísticas por medio de las comunicaciones. Al estimarse que el servicio de autovías es uno de los medios de transporte más prácticos para el turista que se desplaza a cortas distancia, y que tiene la ventaja de unir su bajo costo al disfrute del paisaje, independientemente de que se le ofrezca, por sus itinerarios, mayor flexibilidad en los viajes de recreo. Por otra parte, en materia de aeronáutica internacional, quedaron autorizadas diez empresas de distintas nacionalidades, para tocar puntos de la república³⁵.

Se tiene la intención de incrementar la atracción de México por los viajeros a través de la más efectiva presentación de sus recursos históricos, culturales y artísticos, en donde intervendrán de manera decisiva la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Con base en las investigaciones científicas y artísticas que conciernen a la Arqueología e Historia de México, disciplinas antropológicas y etnográficas, el INAH, seguirá publicando obras relacionadas con las materias expuestas, fuentes esenciales para toda autorizada y veraz divulgación.

Se dispuso, otorgar facilidades fiscales y migratorias a los turistas. A partir del primero de enero del presente año, el C. Presidente de la República inició la reforma legal correspondiente, para que la tarjeta FM-8, por treinta días máximo, quede exenta de pago, para quienes desean internarse al país en calidad de turistas.

La Secretaría de Hacienda estableció que para favorecer la fluidez de las corrientes turísticas se efectúe solamente una revisión de

³⁵ *Testimonio de una Política en Materia de Turismo*, op.cit. p. 30-32

carácter aduanal a los equipajes de los turistas; también decidió incluir, a partir del día 12 de marzo, a la Industria Hotelera dentro de las actividades de fomento, lo que significará una mejor y mayor canalización de los recursos bancarios, tanto privados como públicos, hacia la hotelería y en consecuencia de enorme beneficio para el turismo en general.³⁶

1.13 Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974.

Referente a la consideración de los prestadores de servicios turísticos se mencionó el deber de registrarse ante el Departamento, previo al inicio de sus operaciones; los guías y choferes, agencias de viajes, transportes exclusivos de turismo, hoteles y alojamientos turísticos, restaurantes, bares y centros nocturnos, el arrendamiento de bienes muebles destinados al turismo y a todos se les enseñaban sus derechos y obligaciones.

Del turismo social; las acciones en materia de turismo social fueron; impulsar el turismo interior para que los habitantes de nuestro país pudieran participar en los programas turísticos; promovería convenios necesarios para viajar dentro del territorio nacional con cuotas reducidas; el Departamento formularía, coordinaría y aprobaría los programas de turismo social tomando en cuentas las temporadas, eventos tradicionales y demás circunstancias favorables.

De las Empresas Turísticas Ejidales y Comunales; el Departamento de Turismo en coordinación con el de Asuntos y Colonización promovería la constitución de empresas turísticas ejidales y comunales en las zonas de desarrollo turístico; el Fondo Nacional de Fomento Ejidal podría intervenir en la organización fomento y

³⁶ Ibid.

desarrollo de las empresas en las que participara financieramente; el Departamento de Turismo proporcionaría asistencia técnica a las empresas ejidales y comunales en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

De las zonas de Desarrollo de Turismo Nacional; el Departamento de Turismo promovería en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional también propondría a las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos y facilidades necesarias cuando una zona hubiera sido declarada de desarrollo turístico; así como promover entre las autoridades competentes las medidas de protección y conservación de los recursos y elementos.

Al ser abrogado el decreto que creó el Fondo de Garantía y fomento del Turismo, con esta Ley, se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el cual tendría por objeto, asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento al turismo y continuar manejando los fondos a través de una fiduciaria.

Algunas de sus funciones fueron: impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística; fomentar y orientar la inversión privada hacia aquellas zonas de interés nacional; adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos.

El Fondo se integró con las aportaciones del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales; organismos y empresas públicas y los particulares.

De las infracciones; para cumplir con sus atribuciones el departamento podía practicar visitas de inspección, así como aplicar las sanciones que procedieran.

1.14 Reformas a Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Con un decreto del Congreso de la Unión del 29 de diciembre de 1974, el Ejecutivo Federal promulgó las reformas a los artículos 1º, 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para quedar como sigue: Artículo 1º: para estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración, el poder ejecutivo de la federación, tendrá las siguientes dependencias: ..."Secretaría de Turismo".

El artículo 17; corresponde a la Secretaría de Reforma Agraria y el artículo 18 dice: a la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:.....

Es con esta acción que el gobierno federal demuestra el interés por el sector turístico y eleva a un grado superior el departamento de turismo para el despacho de los asuntos relativos al turismo, ya que en este renglón económico es uno de los que menor inversión requiere para la generación de fuentes de trabajo y en el contexto de la actividad productiva, reporta mayores beneficios reales.

1.15 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 señala. En su artículo 42; las funciones que deberá llevar a cabo la Secretaría de Turismo. Esta ley abrogó la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1974.

Estas son sus funciones: formular la programación de la actividad turística nacional; promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico, participar con voz y voto en las comisiones consultivas de tarifas y técnica consultiva de

vías generales de comunicación, registrar a los prestadores de servicios turísticos; promover el otorgamiento de estímulo y franquicias a los prestadores de servicios turísticos; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos; controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios o tarifas; estimular la formación de asociaciones de naturaleza turística; emitir opinión ante las autoridades competentes en los casos de inversión extranjera; programar medidas de protección y fomento al turismo con la Secretaria de Estado y Departamentos Administrativos; celebrar convenios, con fines de promoción, con los gobiernos del Estado y municipios; gestionar la celebración de convenios con otros gobiernos; crear, autorizar promover en coordinación con la Secretaria de Educación Pública, escuelas y centros de capacitación en materia turística; realizar la publicidad e información oficiales en materias de turismo; organizar y coordinar los espectáculos, congresos, excursiones, etc.; fijar, y en caso de modificar, las categorías de los prestadores de servicios turísticos; autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje llevar las estadísticas en materia de turismo y las demás funciones que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Existe así una Ley Orgánica que señala en forma ordenada la planeación y organización de la Administración Pública y Federal para el despacho de los asuntos del Ejecutivo Federal, asegurando la continuidad de las acciones y funciones, complementándolas con las fijadas por la Ley Federal de Turismo y sus reglamentos.

1.16 Ley Federal de Turismo de 1979.

Con esta Ley Federal de Turismo decretada por el Congreso de la Unión, el 29 de diciembre de 1979, queda abrogada la Ley Federal de Fomento al Turismo de 1974.

Esta Ley entre otras, contiene los siguientes conceptos: en lo que se refería a disposiciones generales: la Secretaría de Turismo da curso legal a las denuncias y quejas en materia turística relacionadas con la protección al consumidor, en términos de las disposiciones legales aplicables; en la prestación de servicios turísticos no debe haber discriminación por razones de raza, sexo, credo político o religioso, nacionalidad o condición social.

En cuanto a la competencia de la Secretaría se manifestó lo siguiente: elaborar, en coordinación con las dependencias federales, el Plan Nacional de Turismo; coordinar la operación en materia turística de las entidades de la administración pública paraestatal; emitir opinión ante las autoridades competentes en los casos en que la inversión extranjera estuviera interesada en proyectos de desarrollo turístico; intervenir en relaciones relativas a la cooperación turística internacional, celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se incluye un concepto nuevo que se denominó Planificación y Programación del Turismo, y su objetivo fue fijar los principios normativos fundamentales tendientes a racionalizar el desarrollo del turismo en nuestro país y asegurar la congruencia entre los propósitos y las acciones en materia de turismo el Plan Nacional de Turismo pretendía entre sus objetivos: metas y políticas a largo, mediano y corto plazo, a nivel nacional y regional.

Con la promoción de la demanda, se realizaran acciones de promoción con base a políticas y prioridades que requieran la generación de una demanda creciente y equilibrada con la participación de autoridades federales, estatales y municipales y apoyar y estimular las inversiones de los sectores oficial y privado nacionales. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo, podía disponer

acciones de promoción y publicidad en el extranjero, conjuntamente con el Consejo Nacional de Turismo.

Para el fomento y desarrollo de la oferta, implementó acciones tendientes al mejoramiento de la oferta turística ya existente y a la estructuración y diversificación de la misma: también para el crecimiento equilibrado de nuevas zonas de interés turístico, apoyaría y gestionaría ante las autoridades competentes las medidas de protección y conservación de los recursos turísticos.

Referentes a la distribuciones del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, básicamente son las mismas, al igual con la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, su constitución y objetivos son los mismos.

Como organismos especiales, la Secretaria de Turismo podía crear, en coordinación con el gobernador de cada entidad federativa, un Consejo de Fomento Turístico, con organismo técnico consultivo y ejecutivo especializado y estarían integrados por el representante de la Secretaria de Turismo, así como por el gobernador de la entidad federativa.

Para la regulación y operación de los servicios turísticos: era necesario que todas las personas físicas o morales dedicadas a la prestación de un servicio relacionado directamente con el turismo, solicitaran su registro ante la Secretaría de Turismo, misma que conjuntamente con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las dependencias competentes, promovería el Sistema Nacional de Reservaciones, con objeto de apoyar a los prestadores de servicios turísticos en la expedición de boletos, reservación de habitaciones y más servicios.

Se reglamentó la planeación y coordinación de programas de turismo social por sectores, obreros, campesinos, estudiantes, juveniles, magisteriales, burocráticos y otros para acrecentar el nivel cultural, y proporcionar el nacionalismo. La Secretaría promovería entre los sectores mayoritarios de la población de programas de ahorro destinados a la practica del turismo social.

Y por ultimo, menciona las infracciones a los prestadores de servicio turísticos que infrinjan la ley: reglamentado un procedimiento para poder interponer un recurso de revisión en contra de las resoluciones hechas por la Secretaría del ramo.

Esta ley contenía innovaciones y continúa la intención de orientar y regular la actividad turística, poniendo de manifiesto la acción de planificar y programar el turismo, igualmente se aboca a la promoción de la demanda, el fomento y desarrollo de la oferta, pretendió objetivos que resolverían obstáculos que demoraban su desarrollo, asegurando la congruencia de los propósitos y acciones del gobierno federal, aprovechando todos los recursos existentes y coordinando esfuerzos todas la Secretarias de Estado y la iniciativa privada.

1.17 Reformas a Ley Federal de Turismo de 1981.

El Congreso de la Unión, mediante un decreto de fecha de 29 de diciembre de 1981, reforma diversos artículos de la Ley Federal de Turismo de 1979, consistiendo dichas reformas en lo siguiente: de la competencia de la Secretaria de Turismo en disposiciones generales; de la Promoción de Desarrollo de la Demanda; del Fondo y desarrollo de la oferta; del Financiamiento a la Demanda y a la oferta turística se agrega un nuevo capítulo referente a los fideicomisos que el Ejecutivo Federal podría establecer; en el artículo referente a los Comités de la Planeación y Desarrollo

Estatal únicamente menciona que la Secretaria de Turismo participará en los convenios que al efecto se celebran con los gobiernos de cada entidad federativa, los demás son derogados, de los Prestadores de Servicios Turísticos; del Registro Nacional de Turismo; y de las Infracciones, Sanciones y del Recurso de Revisión.

Esta Ley, como las anteriores, están sujetas a cambios o modificaciones para reglamentar, orientar e impulsar su desarrollo a los sectores que participan directa o indirectamente, poniendo al alcance del organismo del Ejecutivo Federal que está encargado del despacho de asuntos turísticos, un instrumento jurídico adecuado para obtener una productividad capaz de cubrir las necesidades del propio sector y beneficiar: tanto al turista como al prestador de servicios turísticos, beneficiando de esta manera a todas las clases sociales.

1.18 Reformas actuales a la Ley Federal de Turismo.

Una vez que fueron aprobados los cambios propuestos a la Ley vigente en materia de Turismo por el Congreso de la Unión, estos entraron en vigor treinta días después de haber sido publicados en el Diario de la Federación el 31 de diciembre de 1992, y consistieron en un reordenamiento profundo que se caracterizó por: Reducir de manera significativa la cantidad de artículos de la propia Ley Federal de Turismo, de 108 con los que contaba hasta febrero de 1984 pasó a contar sólo con 55; pero, a objeto de no crear vacíos jurídicos que hubieran podido obstaculizar el crecimiento y fortalecimiento del sector, poco tiempo después se publicó un Reglamento de la Ley Federal de Turismo en donde se precisa que "el presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Turismo y sus disposiciones serán aplicadas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo,(...) Este

reglamento será de observancia general y obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, nacionales y extranjeros.³⁷

Del mencionado reglamento, destaca de manera señalada el capítulo IV, el artículo 16, pues en él se ordena que: "La Secretaría - de Turismo- convendrá con los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, satisfaciendo las formalidades que en el caso procedan, la coordinación necesaria para dar efectividad a los programas de promoción conjunta previstos en la ley.

Los prestadores de servicios turísticos participarán en los programas de promoción y fomento coordinados por la Secretaría, así como en los programas de capacitación turística que promueva o lleve a cabo³⁸."

Los cambios realizados en el Reglamento Interno de la Secretaría de Turismo se hacen patentes cuando se incorporan dos capítulos más; uno concerniente a las facultades de la Contraloría Interna y el otro, relacionado con los Órganos Desconcentrados.

De los acuerdos y decretos que se han legitimado a la fecha y que han sido incluidos -quince- en la propia Ley, merece especial atención el que establece en sus considerandos "que la política de seguridad jurídica y desarrollo sustentable señalada en el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, fija como estrategia institucional el establecimiento de líneas de acción que establezcan normas y mecanismos que promuevan la revisión permanente del marco legal tendiente a garantizar la seguridad jurídica como

³⁷ *Ley Federal de Turismo, México*, Editorial Porrúa, 11a. Ed., 1998, p. 29.

³⁸ *Ibid*, p.35.

premisa indispensable para alcanzar los fines y objetivos turísticos nacionales.

Que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, entre otras atribuciones, la representación legal de la dependencia, el brindar asesoría jurídica a las unidades administrativas de la Secretaría, la revisión del marco jurídico y la formulación de proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás disposiciones de carácter general que incidan en la actividad turística.³⁹

Con base en lo anteriormente citado fue que la mencionada Dirección General de Asuntos Jurídicos quedó adscrita orgánicamente al titular de la Secretaría de Turismo, como se advierte en el artículo primero del acuerdo referido. Con ello podemos dilucidar sin mayores problemas la constante preocupación del Gobierno Federal por dotar del andamiaje tutelado por las leyes, a quienes intervienen en el desarrollo y fortalecimiento del sector turístico nacional.

³⁹ Ibid, pp. 102-103. (Las cursivas son nuestras)

CAPITULO II

Las Instituciones Promotoras de la Actividad Turística.

- 2.1 Comisión Nacional de Turismo 1930.**
- 2.2 Secretaría de la Economía Nacional**
- 2.3 Comisión de Turismo, Comité Oficial y Patronato de Turismo**
- 2.4 Consejo Nacional de Turismo**
- 2.5 Comisión Nacional de Turismo de 1947.**
- 2.6 Consejo Nacional de Turismo de 1961**
- 2.7 Creación de la Secretaria de Turismo 1974.**
- 2.8 Atribuciones de la Secretaria de Turismo (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)**
- 2.9 Plan Nacional de Turismo 1980.**
- 2.10 Desaparición del Consejo Nacional de Turismo.**
- 2.11 Programa de Acción Inmediata de Fomento al Turismo 1986.**
- 2.12 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**
- 2.13 Manual de Organización General de la Secretaria de Turismo.**
- 2.14 Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento.**
- 2.15 Plan Nacional de Desarrollo de Turismo 1995- 2000.**

CAPITULO II

Las Instituciones Promotoras de la Actividad Turística.

2.1 Comisión Nacional de Turismo 1930.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta el 30 de enero de 1930, la ley orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, misma que continuó los trabajos efectuados hasta la fecha por la Comisión Mixta Pro-Turismo⁴⁰, y se le otorgó personalidad jurídica con funciones para; fomentar el turismo nacional e internacional hacia nuestro país por todos los medios que estuvieran a su alcance; coordinar sus trabajos con las comisiones locales de turismo en los estados; intervenir oficialmente ante las autoridades para que los turistas, dentro del país, gozaran de toda clase de garantías; ser órgano oficial de propaganda de México en el extranjero, dirigiendo los trabajos de cónsules y agentes comerciales mexicanos y en general, promover y gestionar todas las medidas que contribuyeran al desarrollo de la industria turística.

La Comisión estuvo integrada por el encargado del despacho de la Secretaría de Gobernación, con carácter de presidente nato; por los representantes de la Secretaría del Estado y de los departamentos autónomos federales; por las asociaciones de hoteleros; cámara de comercio; empresas e instituciones relacionadas con el turismo.

Para el desempeño de sus funciones contó con los siguientes órganos: la Asamblea General de sus miembros; con las subcomisiones nombradas por dichas asambleas; y con el Comité Ejecutivo formado con los presidentes de todas las subcomisiones.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación del 07 de febrero de 1930.

El Comité tuvo las obligaciones y atribuciones de; ejecutar las resoluciones de la Comisión Nacional de Turismo oyendo a las subcomisiones respectivas; dictar y ejecutar los acuerdos de asuntos de carácter urgente, guiándose por las tendencias y lineamientos generales de la Comisión; dictar y resolver los asuntos de tramite; autorizar gastos y nombrar remover personal.

El patrimonio de la Comisión Nacional de Turismo se conformó con un inmueble propiedad de la nación que se le asigno en la Ciudad de México con mobiliario y equipo, subsidio federal y algunos derechos por concepto de entradas a lugares notables de la nación, además de los productos obtenidos por anuncios comerciales en las carreteras nacionales, concesión que le otorgo la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas. La aplicación de los fondos se realizó conforme a las leyes respectivas.

Prevaleció el interés por la protección de los turistas durante su estancia en nuestro país, y son de consideración los esfuerzos que hizo el Estado mexicano para procurar aprovechar lo susceptible de explotación comercial a través de las empresas turísticas mexicanas y la dignificaron de la atención al turista por parte de las autoridades de Salubridad, Migración y Aduanas.

2.2 Secretaría de la Economía Nacional.

El Congreso de la Unión decreta el 12 de diciembre de 1932 cambiar la denominación de la Secretaria de la Industria, Comercio y Trabajo por la Secretaría de la Economía Nacional, a la cual correspondió entre otros asuntos, el encargarse de exposiciones nacionales e internacionales y del turismo. Las atribuciones que tuvo el encargado del despacho de la Secretaria de Gobernación al cual correspondía la coordinación general de la Comisión Nacional de Turismo con este decreto, correspondieron a partir del 1º de enero

de 1933 al encargado del despacho de la Secretaría de la Economía Nacional.

2.3 Comisión de Turismo, Comité Oficial y Patronato de Turismo.

Con el propósito de obtener resultados positivos del turismo en nuestro país, el ejecutivo federal, mediante un acuerdo dirigido a la Secretaría de la Economía Nacional, el 8 de marzo de 1933 constituye la Comisión de Turismo. Integrada por el jefe de la Oficina de Turismo y por particulares representantes de las diversas actividades vinculadas con dicha actividad. Entre sus funciones estuvo; recabar y coordinar toda clase de informes concernientes al turismo; proponer medidas de solución para el desarrollo y opinar, con motivo de las consultas que le fueran formuladas por el Comité Oficial o por el Patronato.

El Comité Oficial estuvo integrado por el Secretario de la Economía Nacional quien lo presidía; por el Director General de Aduanas; por el Director General de Caminos; así como el Jefe del Departamento de Migración; el Jefe del Departamento Consular y por el Jefe de Servicios de Inspección General de Sanidad, y entre sus atribuciones estaba: estudiar los problemas relacionados proponiendo soluciones concretas; promover su desarrollo por los medios mas adecuados y proponer medidas que mejoren las condiciones de transporte, circulación y residencia de los viajeros.

Bajo la Presidencia del Ejecutivo Federal se establece el Patronato del Turismo, integrado por los Secretarios de la Economía Nacional, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Obras Públicas y por el Jefe del Departamento de Salubridad Pública. El Patronato orientará las

actividades a desarrollarse en la materia y decidirá en definitiva sobre las medidas para adaptarse al respecto.

Algunas consideraciones importantes del Ejecutivo Federal fueron " ... al construir la Secretaría de la Economía Nacional y crear dentro de ella un Departamento de Turismo significó su propósito de organizar ampliamente este importante aspecto de fomento comercial, con el fin de promover resultados benéficos para la colectividad "41 y "sin perjuicio de estudiar e iniciar lo antes posible las reformas indispensables a la ley orgánica de la comisión nacional de turismo, este ejecutivo federal estima conveniente crear órganos adecuados para esta materia..."42

Se pretendió que el turismo no fuera considerado como una actividad privilegiada, si no que estuviera al alcance de todos los paseantes, ofreciéndoles condiciones de seguridad, higiene y comodidad; era necesario contar con la colaboración de diversas dependencias para el logro de estos objetivos, por ello fueron creados los órganos mencionados.

2.4 Consejo Nacional de Turismo.

El acuerdo dirigido a la Secretaria de Gobernación por el Ejecutivo Federal estimó conveniente, el día 9 de diciembre de 1939 crear un Consejo Nacional de Turismo que dependiera de la propia Secretaria. Por la relevancia de sus consideraciones, a continuación se transcriben:... "Que el turismo promueve el acercamiento social, cultural, espiritual, político y económico y el conocimiento directo

⁴¹ *Diario Oficial de la Federación* del 27 de marzo de 1933.

⁴² *Ibid.*

entre los pueblos e influye preponderantemente en el desarrollo progresivo de México."⁴³

"Que es inaplazable elevar el fomento del turismo al plano que imperativamente requiere su importancia actual y su crecimiento futuro, desarrollándolo en forma ordenada y continua en todas sus categorías."⁴⁴

"Que el turismo es fuente de ingresos muy importantes y de beneficios directos para un gran número de empresas e individuos particulares, en cuya virtud está justificado que contribuyan peculiarmente al sostenimiento de los gastos que se eroguen para el fomento del propio turismo."⁴⁵

El Consejo Nacional de Turismo se integró con los siguientes organismos: y comisiones locales del turismo: un Patronato Oficial para respaldar a la iniciativa privada: una Comisión Nacional de Turismo: y Comisiones Locales de Turismo.

El Patronato Oficial se integró con los Secretarios de Gobernación, de la Economía Nacional, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comunicación y Obras Públicas y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Comisión Nacional se integró con representantes de la Secretaría de Agricultura y Fomento, Defensa Nacional, Educación Pública y del Departamento de Salubridad Pública; con las dependencias oficiales

⁴³ *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 1939.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

y empresas e instituciones oficiales o privadas relacionadas con los interés turísticos.

Las Comisiones locales del turismo se integraron con representantes de autoridades federales, estatales y municipales, así como de entidades privadas.

Para el fomento del desarrollo del turismo se constituyó un fondo de propagandas para cubrir las erogaciones de las publicidades. Las actividades que se designaron al consejo nacional del turismo fueron; proponer políticas que consideran convenientes en materia del turismo; seguir iniciativas de leyes; exhortar a las dependencias federales, a los gobiernos locales y a los ayuntamientos, para la realización de las obras de los lugares que se declaran de interés turístico, etc.

Señala el acuerdo que el Director General de población y el Jefe del Departamento de Turismo, actuaría como Secretario y Prosecretario, respectivamente, del Patronato Oficial y como presidente y vicepresidente de la Comisión Nacional de Turismo lo que indica que no se desaparece a un ningún órgano establecido y con sus acciones las llevara como coadyuvante del Departamento de Turismo y que fomentaría, de acuerdo de la Ley General de población, el turismo del exterior y del interior. Y la Secretaria de Gobernación resolvería las dudas que se presentaran, así como los reglamentos respectivos.

2.5 Comisión Nacional de Turismo de 1947.

El Congreso de la Unión decretó el 25 de noviembre de 1947 la Ley que creó la Comisión Nacional de Turismo, desapareciendo el Departamento de Turismo y el Consejo Nacional de Turismo, y su

lugar tuvo como órgano para el desempeño de las atribuciones señaladas por esta ley a; un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo.

En la ley se menciona que la Comisión Nacional de Turismo conocería y resolvería los problemas relativos al turismo nacionales y extranjeros.

Entre las atribuciones que le correspondieron a la Comisión Nacional del Turismo están las siguientes; estudio del turismo en todos sus aspectos; fomento del turismo nacional y extranjero; promoción de todas las medidas tendientes a desarrollar al turismo; propaganda y publicidad en materia turística; estimulación de organismos privados tendientes a formar el turismo; promover el establecimiento de hoteles; y lugares apropiados para turistas; autorización para el funcionamiento de las agencias del turismo; formación del servicio nacional de guías turistas, etc.

El Consejo Nacional estuvo integrado por los secretarios de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad y Asistencia y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como empresas e instituciones afines, con interés en el desarrollo turístico del país. El presidente del Consejo era el Secretario de Gobernación.

El Comité Ejecutivo era el órgano ejecutor de los acuerdos dictados por el Consejo Nacional y lo integraban el presidente, el secretario, y tres vocales, que eran designados por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación.

2.6 Consejo Nacional de Turismo de 1961.

El Ejecutivo Federal emite un decreto el 8 de diciembre de 1961, con el cual crea, como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades turísticas federales, el Consejo Nacional de Turismo y por la importancia de sus consideraciones, se transcriben las mismas: "Que la observación y estudio de los hechos, factores y promociones relativos al turismo deben ser realizados permanente, constante y progresivamente, a través de organismos técnicos especializados y dotados de capacidad de iniciativa y de acción, dentro y fuera del país".

"Que no sólo en razón de que el fenómeno turístico reconoce como base el económico y el cultural, sino por que su mira superior no puede ser otra que lograr un mejor conocimiento del país con todas sus bellezas naturales, sus recursos potenciales."⁴⁶

Sus actividades estarían encaminadas a la elaboración de estudios y promociones turísticas desde los puntos de vista económico, social y cultural; así como sugerir al Ejecutivo Federal por conducto del Departamento de Turismo, la promoción de leyes y reglamentos: el presidente del Consejo, el secretario y vocales fueron designados por el Presidente de la República: el presidente del Consejo fue nombrado embajador extraordinario y plenipotenciario ante los gobiernos extranjeros.

2.7 Creación de la Secretaría de Turismo 1974.

En la iniciativa de la Ley de reformas a la Ley de Secretarías de Estado, de fecha 30 de diciembre de 1974, el Presidente de la República dijo "Las funciones de la administración públicas han ido

⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 16 de diciembre de 1961.

en aumento y en consecuencia, el número de las modalidades de las dependencias creadas para cumplirla...⁴⁷

"...Lo anterior indica que la administración pública mexicana ha evolucionado hacia la identificación entre la naturaleza de estos departamentos (de asuntos agrarios y colonización y de turismo) y la de las Secretarías de Estado y que es necesario, por tanto, efectuar las adecuaciones pertinentes..."⁴⁸

"...Por lo que hace a la transformación del Departamento de turismo en Secretaría, se funda en la necesidad de fortalecer las actividades turísticas al igual que en otros países en desarrollo..."⁴⁹

El Congreso de la Unión decretó, el 30 de diciembre de 1974, que reformaba diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado señalando que para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversas ramas de la administración, el Poder Ejecutivo de la Federación contará, entre otras dependencias, con la Secretaría de Turismo.

El Presidente de la República consideró: "el turismo como fuente para captar divisas que tienden a equilibrar las balanzas comerciales y consoliden la autonomía económica de los países en desventaja, se presenta como una de las alternativas más importantes en el momento actual de las relaciones internacionales. La actividad turística en nuestro país contribuye a la redistribución del ingreso, aumenta la demanda de artículos nacionales, anima e impulsa la

⁴⁷ *Iniciativa de Ley de Reformas a la Ley de Secretarías de Estado*, 30 de diciembre de 1974.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

inversión en obras de infraestructura, fomenta las industrias tradicionales y promueve el desarrollo de áreas rurales."⁵⁰

"Este importante renglón económico es uno de los que menor inversión requiere para la generación de fuentes de trabajo para los mexicanos y en el contexto de nuestras actividades productivas, reporta mayores beneficios reales."⁵¹

Esta acción del Congreso de la Unión para la Administración Pública Federal es de gran trascendencia, por que como lo considera el Ejecutivo Federal, el Departamento de Turismo vio ampliadas sus funciones y transformadas y era necesario fortalecer las actividades turísticas al igual que otros países en desarrollo; por esas consideraciones se estimó necesario crear una dependencia del Ejecutivo Federal para atención de sus negocios que tenía el carácter de Departamento de Estado en Secretarías y hacerse cargo de manera integral de las acciones futuras en materia de turismo, por ser un renglón económico social coadyuvante del desarrollo general del país, y de ésta manera se fortaleció tanto en lo interno como en lo externo las actividades del Estado mexicano en materia de turismo.

2.8 Atribuciones de la Secretaria de Turismo. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En el decreto del Congreso de la Unión del 30 de diciembre de 1974, se señala que a la Secretaria de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

I.- Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo.

II.- Promover, en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular la declaratoria respectiva.

III.- Participar con voz y voto en las comisiones consultivas de tarifas y la técnica consultivas de vías generales de comunicación.

IV.- Registrar a los prestadores de servicios turísticos a los precios de los alimentos y bebidas en los términos señalados por la ley.

V.- Promover, conferir o intervenir en el otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos.

VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos y los de arrendamiento al público de bienes muebles destinados al turismo, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos, tanto de los bienes y servicios principales como de los conexos.

VII.- Controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios o tarifas autorizadas o registradas y que la prestación de los servicios turísticos se proporcionen conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado.

VIII.- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística.

IX.- Formar parte de los comités técnicos de los fideicomisos que constituya el gobierno federal con fines turísticos.

X.- Promover y estimular en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la creación de empresas turísticas comunales o ejidales.

XI.- Emitir opinión, ante las autoridades competentes en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos.

XII.- Programar, organizar, vigilar, coordinar y ejecutar, en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo conjuntamente con la Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y comités técnicos de fideicomiso turístico, autoridades estatales y municipales, para que, en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones, se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico.

XIII.- Celebrar convenios, con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos, con los gobiernos de los estados y municipios.

XIV.- Gestionar la celebración de convenios con otros gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, que tengan por objeto promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico, con intervención de la Secretaria de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes, en su caso.

XV.- Crear, sostener, autorizar, dirigir, fomentar o promover, en coordinación con la Secretaria de Educación Pública y escuelas y centros de capacitación especializados, para prestar servicios en materia turística.

XVI.- Realizar y proporcionar, en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar la que efectúen otras entidades del gobierno federal y gobiernos de los estados y municipios.

XVII.- Organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar, en su caso los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística.

XVIII.- Fijar y en su caso modificar, las categorías de los prestadores de servicios turísticos.

XIX.- Autorizar los reglamentos interiores de establecimientos de hospedaje.

XX.- Formar parte de los consejos de administración de las empresas descentralizadas y de participación estatal, que desarrollan actividades, con fines turísticos.

XXI.- Llevar, coordinadamente con las dependencias competentes, la estadística especializada en materia de turismo ...y.

XXII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Es con estas funciones que se les encomienda a la Secretaria de Turismo que el Ejecutivo Federal se haría cargo del despacho de los asuntos de turismo, en respuesta a la creciente importancia para el país: así lo manifiesta al considerar su transformación del Departamento de Estado en Secretarías para procurar estar a la par, al igual que otros países de desarrollo para contrarrestar efectos negativos que arroja el comercio entre países, relaciones

desfavorables, de intercambio y ventajas comparativas anulando los beneficios para las naciones débiles.

2.9 Plan Nacional de Turismo 1980.

Al emitir este Plan Nacional de Turismo, el Ejecutivo Federal, el 31 de enero de 1980, entre sus consideraciones expuso las siguientes:

"Que el turismo es una actividad estratégica para el desarrollo económico nacional, por su dinamismo, por su capacidad para estimular el crecimiento de diversos sectores de la economía, por el hecho de que sus beneficios se proyectan en todas las clases sociales y a todo el territorio nacional, por utilizar recursos renovables e ilimitados, por generar empleos con montos reducidos de inversión, de divisas, y por ser un apoyo dinámico para el desarrollo social y regional más equilibrado."⁵²

"Que la administración Pública Federal debe llevar a cabo, en forma sistemática, un esfuerzo de coordinación para analizar y adoptar medidas de política que promuevan y fortalezcan el desarrollo turístico."⁵³

Mediante la aprobación de este Plan, el gobierno federal establece el marco general de acción en materia de turismo, además comprendía el escenario a largo plazo, los objetivos, las etapas de desarrollo turístico, las metas a corto y mediano plazo, las políticas para la promoción y comercialización de la demanda y desarrollo de la oferta, la política especializada de desarrollo turístico y los instrumentos de política.

⁵² *Diario Oficial de la Federación* del 04 de febrero de 1980.

⁵³ *Ibid.*

El Plan Nacional se sustenta en un concepto que define la actividad turística como estrategia para el desarrollo socioeconómico nacional por su dinamismo, por su capacidad para promover diversos sectores de la economía con beneficios que se proyectan a todas las clases sociales y por utilizar recursos renovables e ilimitados. El turismo genera empleos al traer inversiones, es una actividad de primera magnitud para la capacitación de divisas y puede constituirse en apoyo dinámico para un desarrollo social y regional más equilibrado.

Entendido el turismo como las relaciones e intercambios que se originan en el conjunto de actos o hechos jurídicos que efectúa un individuo para viajar voluntariamente con propósitos de recreación, salud, descanso, cultura o cualquier otro similar excepto los de cambiar de lugar de residencia o desempeñar un trabajo remunerado en el lugar de destino.

2.10 Desaparición del Consejo Nacional de Turismo.

El Ejecutivo Federal, mediante un decreto de fecha 18 de mayo de 1984, derogó el que creó el Consejo Nacional de Turismo en 1961 y entre alguna de sus consideraciones expuestas para ello, por su importancia se transcriben en las siguientes:

"Que la Secretaria de Turismo es la dependencia del Ejecutivo Federal facultada para: formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior; formular y difundir la inversión oficial en materia de turismo, y promover, coordinar, y organizar eventos oficiales de atracción turística."⁵⁴

⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 1984.

"Que actualmente la Secretaría de Turismo cuenta con la infraestructura administrativa necesaria para promover y fomentar íntegramente el desarrollo turístico nacional."⁵⁵

"Que dentro del marco de la modernización administrativa que se instrumenta en la Administración Pública Federal, es necesario conjuntar los esfuerzos y recursos destinados a la realización de un mismo propósito."⁵⁶

Con ésta acción del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Turismo continuó desarrollando las actividades que lleva al cabo el Consejo Nacional de Turismo y operaría en coordinación y con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y representaciones de turismo en el exterior. Así como también se comprendería, una partida específica en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación dentro del ramo de la Secretaria de Turismo para promoción turística en el extranjero.

Por el continuo interés del gobierno mexicano en dar respuesta a las necesidades generales de nuestro país y precisamente para la modernización administrativa que se instrumenta en la administración pública federal, para la atención de todos los negocios del Ejecutivo Federal se consideró necesario conjuntar esfuerzos y recursos, buscando optimizarlos para la realización de un mismo propósito, que es la actividad de promoción y fomento en el exterior, de nuestros atractivos turísticos susceptibles de aprovechamiento, para que las corrientes de viajeros llegaran hacia nuestros centros turísticos.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

2.11 Programa de Acción Inmediata de Fomento al Turismo 1986.

El entonces Secretario de Turismo anunció, ante el Ejecutivo Federal y prestadores de servicios de la república, en un acto efectuado en la residencia oficial del Ejecutivo Federal, el 30 de junio de 1986, la implementación de programa de acción inmediata para el fomento del turismo en la república mexicana en su exposición manifestó lo siguiente:

"...Las acciones que permitan una mayor y más adecuada explotación de la actividad turística del país, redundaran en su beneficio ya que en esta actividad, se desarrollan en buena medida los sectores social y privado, representa una vía ágil para la captación de divisas, su operación es intensiva, en mano de obra genera un efecto multiplicador importante en otras ramas económicas y significa una alternativa de desarrollo regional."⁵⁷

"Algunas de las medidas y acciones que se presentan a continuación responden a planteamientos enunciados en ocasiones anteriores, sin embargo, se considera urgente su implantación ante la situación coyuntural de nuestra economía, y el imperativo de orientar el desarrollo del país, vinculándolo más sanamente a la economía internacional de manera diversificada y competitiva, sin perjuicio de continuar en el cumplimiento de los programas y acciones normales del sector."⁵⁸

En lo referente a medidas de transporte, se plantearon acciones conjuntas entre la Secretaria de Turismo y la de Comunicaciones y Transportes como fueron: tarifas aéreas promocionales, vuelos de

⁵⁷ Revista *Servicio*, Números: 113, p.2 y 114,p.4.

⁵⁸ Ibid.

fletamiento, incremento de corrientes turísticas europeas, canadienses y norteamericanas. La consolidación de rutas de acuerdo a convenios existentes, apoyos aéreos adicionales a centros turísticos y establecimiento de servicios aéreos y nuevos destinos; se entapizaría en el programa de estaciones de servicios terrestres especiales.

Para la transportación marítima, la Secretaría de Transportes en coordinación con la de Turismo, promovería la adecuación, de disposiciones legales y reglamentos para facilitar a los propietarios de embarcaciones la práctica de la actividad deportiva y recreativa, así como la prestación de los servicios inherentes.

En medidas fiscales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la de Turismo, publicaría las reglas necesarias para la importación temporal o definitiva del material y equipo necesario para ferias, convenciones y exposiciones en nuestro país, así mismo, expediría las normas que establezcan las características de las embarcaciones recreativas y deportivas para que los residentes en el extranjero puedan acogerse al beneficio de importación temporal por cinco años, y otras disposiciones fiscales más.

En lo que se refiere a medidas financieras y crediticias la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Turismo, coordinaran las acciones de inversión directa que realiza la banca nacionalizada.

Con objeto de promover la inversión extranjera las Secretarías mencionadas establecerán un mecanismo financiero ágil, que permita a los extranjeros adquirir condominios hoteleros en México.

Acerca de las medidas de desarrollo para centros turísticos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la participación que corresponda a la de turismo, propondrá las adecuaciones al marco

normativo que regula la zona federal marítimo terrestre, de manera que aliente su uso apropiado, así como el de los terrenos colindantes.

En la modernización administrativa se mejorará substancialmente los servicios de atención al público de: migración, aduanales, aeroportuarios y de terminales marítimas.

Los esfuerzos a realizar para una concientización turística deberán estar sustentados en una actividad positiva, principalmente por los servidores públicos y prestadores de servicios que tienen relación directa con los turistas.

Dentro del marco del Programa Nacional de Seguridad, se intensificaran los esfuerzos para dar mayor seguridad y atención al turista, a través del Comité de Trabajo intersecretarial, a nivel de subsecretarios y subprocuradores, en coordinación con las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Comunicaciones, Transporte y Turismo, así como las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal.

De las medidas comprendidas en el programa se han tenido logros significativos entre los que destacan: el establecimiento de tarifas promocionales, con descuentos del 20% al 40% en vuelos con origen en las principales ciudades de los Estados Unidos y Canadá y con destinos hacia 13 centros turísticos del país, la publicación de un nuevo instructivo para vuelos de fletamiento, facilitando y agilizando, la obtención de permisos; el establecimiento de tarifas aéreas promocionales nacionales en la integración de paquetes turísticos, se inició el equipamiento de gasolineras piloto para que cuenten con áreas de descanso, servicios sanitarios especialmente diseñados, cafeterías, y tiendas de artesanías; se inicio la operación de los servicios ferroviario-turístico, en la ruta de Mochis-Chihuahua, integrado por un convoy de 8 vagones con servicio de

primera clase, se iniciaron conversaciones con las principales líneas navieras que operan cruceros hacia México para contar con una opinión para mejorar las instalaciones portuarias; se continúa instrumentando el plan promocional, tanto nacional como internacionalmente: se incrementaron las oportunidades de viaje a través de los paquetes turísticos terrestres: VTH (Viaje Terrestre Hotel) y VHD (Viaje Hotel Desayuno), con ahorro de un 40 %, la Secretaría de Turismo distribuye, en coordinación con los organismos promotores de turismo social, el catálogo de paquetes turísticos supereconómicos y se lleva a cabo el programa de concientización turística para el personal de la Policía Federal de Caminos, Aduanas, y Migración así como, la campaña de concientización al público en general en difusión de tiempos oficiales en radio y televisión.

2.12 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 contempla 4 objetivos nacionales para conducir a la modernización del país. Armonizando y articulando los intereses de todos los sectores de la sociedad con la finalidad de fomentar el crecimiento económico y mejoramiento social del pueblo de México siendo:

- 1.- Defender la soberanía, y preservar los intereses, de México en el mundo.
- 2.- Incrementar nuestra vida democrática.
- 3.- Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios.
- 4.- Elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

En este contexto, la Secretaría de Turismo a propuesto la modernización de la actividad para consolidarla como un factor de mayor potencial y desarrollo para el país a través de cuatro *Objetivos Generales*:

1.- Consolidar y modernizar al turismo para coadyuvar al desarrollo económico nacional, y al equilibrio regional y ecológico.

2.- Contribuir a la captación de divisas, al incremento de la inversión y a la generación de empleos. a través del uso racional y extensivo de nuestros recursos turísticos.

3.- Fortalecer la identidad nacional a través de la preservación y difusión de los valores naturales, culturales e históricos de México.

4.- Desarrollar una cultura nacional turística.

Para lograr estos objetivos generales se definieron los siguientes *Objetivos Específicos*:

Promover la participación de los organismo públicos, gobiernos estatales y municipales y lograr la concentración de los sectores sociales y privado para fomentar la actividad turística, principalmente el programa de turismo para todos.

Estimular la creación de infraestructura para el turismo nacional, mediante la construcción de instalaciones adecuadas, en donde se disfruten los atractivos naturales, culturales e históricos.

Diversificar, conservar, preservar y regenerar los atractivos nacionales poniendo especial cuidado en los atractivos naturales.

Actualizar evaluar permanentemente el inventario turístico nacional.

Estimular la participación de inversionistas privados, nacionales, y extranjeros en el financiamiento de los programas.

Desarrollar, fortalecer e implementar campañas promocionales para estimular el movimiento turístico internacional, mediante una promoción intensiva y extensiva en el mercado Norteamericano, Europeo, Asiático y Sudamericano.

Promover la mayor internación y estadía del turismo, fortaleciendo los centros recreativos y el mejoramiento de las imágenes en las principales ciudades turísticas.

Impulsar el turismo carretero a través de información, brindando seguridad y simplificación de los procedimientos de registros migratorios.

Fortalecer y consolidar los proyectos estratégicos, particularmente los megaproyectos de desarrollo turístico.

Mejorar las vías de comunicación y telecomunicaciones.

Fortalecer e incrementar vuelos comerciales y de fletamiento.

Fomentar el turismo náutico, especialmente en cruceros y el desarrollo de marinas turísticas.

Capacitar a los prestadores de servicios turísticos.

Al mismo tiempo para el logro de los objetivos señalados, se propusieron las siguientes metas:

- * Promover la capacitación de 3,000 millones de dólares.
- * Integrar 8,000 cuartos a la oferta hotelera.
- * Fomentar la inversión de 750 millones de dólares.
- * Generar 6 mil empleos directos y 15 mil indirectos.
- * Capacitar 15 mil empleados en la actividad turística
- * Promover la movilización turística de 38 millones de mexicanos a través del territorio nacional.
- * Estimular el incremento del índice de ocupación hotelera.

Así mismo se fijaron las siguientes políticas:

- * Crear satisfactores turísticos al alcance de los mexicanos, sin importar condiciones económicas y sociales.
- * Procurar el respeto y uso ponderado de los bienes culturales que integran el patrimonio turístico y el cuidado del medio ambiente.
- * Respetar y estimular la actividad privada a cuyo cargo está la creación de la planta turística.
- * Proteger e incrementar a los prestadores de servicios turísticos que tienen la mayor responsabilidad en la relación con el mercado.
- * Optimizar la capacidad de nuestra oferta turística para captar el ahorro externo.
- * Involucrar en el desarrollo turístico a todos los grupos sociales del país para propiciar la prosperidad integral de la nación
- * Acometer un proceso enérgico de desconcentración administrativa.
- * Establecer una estrategia que concilie la oferta turística con la capacidad de comprar del mexicano medio y el de recursos limitados

2.13 Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de julio de 1989, en este documento se hace resaltar la importancia del proceso de modernización que se opera en la administración pública federal, destacando el hecho de que es necesario contar con herramientas de apoyo administrativo que permitan el eficiente desarrollo del quehacer cotidiano y en tal circunstancia la Secretaría de Turismo elabora un manual de organización en el cual se contemplan los antecedentes históricos de la Secretaría de Turismo, el marco jurídico que sirve de base a sus actividades las atribuciones que el Ejecutivo Federal le ha conferido mismas que están señaladas en su reglamento interior también se incluyen la estructura de la organización institucional y las diversas áreas administrativas que la conforman así como las funciones de cada una de ellas.

Lo anterior tiene como finalidad que se tenga la asistencia necesaria en materia de información sobre la estructura orgánica de la Secretaría y las funciones que le corresponden a todas y cada una de sus dependencias, para poder delimitar de la manera más precisa el ámbito en que se deben de desarrollar los diferentes programas que desarrolla la Secretaría de Turismo en la consecución de los fines derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

2.14 Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y su reglamento el 16 de mayo de 1989 como un esfuerzo para impulsar la inversión tanto pública como privada nacional y extranjera. Cabe destacar lo señalado por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos que dan origen a este ordenamiento, en el sentido de que,

en el proceso de modernización de la economía de nuestro país es importante la participación de la inversión extranjera como complemento del ahorro nacional, en razón de que esta genera empleos, trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales.

La actividad turística como una de las áreas prioritarias en el desarrollo nacional no escapa a dicha modernización, por lo que, se considera como conveniente el propiciar la inversión extranjera directa con el fin de evitar el incremento del nivel de endeudamiento externo de nuestro país al crear infraestructura para el desarrollo de tal actividad.

Como resultado de las consideraciones se da un cambio estructural en la economía nacional, y en consecuencia una adecuación, y simplificación de los criterios y procedimientos para normar la inversión extranjera dado que todo el proceso de inversión requiere un régimen jurídico que otorgue certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad se crea el reglamento de la Ley que nos ocupa, como un instrumento que coadyuva a actualizar la rectoría del Estado en los procesos económicos del país.

Es importante resaltar la reglamentación relativa a la constitución del fideicomiso para impulsar la inversión en el campo turístico en las siguientes áreas: construcción por cuenta propia, venta, alquiler, establecimiento, explotación y operación de: parques, fraccionamientos hoteleros y residenciales, hoteles, moteles, etc., así como campamentos y paraderos de casa rodantes, casa habitación y edificios para vivienda de trabajadores y empleados de empresas turísticas, desarrollados o complejos turísticos, marinas turísticas, muelles e instalaciones turísticas y establecimientos para restaurantes cafeterías y bares. Situaciones todas ellas que con

anterioridad no se les había dado la importancia que tiene dentro del desarrollo del campo turístico.

2.15 Plan Nacional de Desarrollo de Turismo 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento preparado por el Poder Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además de que debe de ser la base para inducir la participación correspondiente del sector social y de los particulares en el país.

El crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por ende, se promueva el apego a la legalidad del comportamiento social y se sienten bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político, armónico y democrático por lo que esto se convierte en un objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo : Promover un crecimiento vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.⁵⁹

El Programa de Desarrollo del Sector Turismo está contemplado en forma general dentro del propio Plan, y su objetivo es el de "reconocerlo como una actividad que permite una opción más rápida y más viable de desarrollo para unas regiones del país, el empleo turístico de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos y tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo por la singularidad de los recursos.

⁵⁹ *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Informe de labores de SECTUR, 1998, pp. 1-10.*

En este programa se definirá una institucionalidad que facilite, desregule y simplifique la normatividad en una materia; dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurren el gobierno y el sector privado; definirá una estrategia precisa para atraer un mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; pondrá énfasis en un desarrollo de la actividad que le dé sustentabilidad y revalore la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el sector turismo. El programa contendrá también un plan detallado para promover en mucho mayor medida el mercado nacional para esta actividad.

Este programa se ve favorecido por los objetivos que en lo particular persiguen los programas como el del Sector de Comunicaciones y Transportes, el cual busca impulsar la participación privada en la actividad portuaria, para fomentar la libre competencia y el desarrollo industrial, y turístico. Y también como las políticas ambientales para un crecimiento sustentable que busca para las áreas protegidas concertar diversificación en las fuentes y mecanismos de financiamiento que incorporen servicios de turismo ecológico.⁶⁰

Definiéndose así su objetivo fundamental: Fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos mexicanos para coadyuvar en la creación de empleo, la captación de divisas y el fomento del desarrollo regional. Para lograr tal propósito, se ha priorizado la revisión de los marcos legales; la creación de mecanismos de participación, coordinación, concentración e integración de la industria tendrán como premisa garantizar el logro de adecuados niveles de competitividad, agilizando procesos, evitando regulaciones innecesarias,

⁶⁰ Ibid, p. 8.

promoviendo la descentralización efectiva de las decisiones y la facilitación en todos los ámbitos y las alianzas estratégicas.

CAPITULO III

Marco Jurídico.

3.1 Disposiciones Constitucionales

3.1.1 Art. 5°

3.1.2 Art. 11.

3.1.3. Art. 25.

3.1.4 Art. 26.

3.1.5 Art. 73.

3.1.6 Art. 89.

3.2 Leyes Reglamentarias

3.2.1 Ley Federal de Turismo de 1984

3.3 Reglamentos de la Ley Federal de Turismo 1984

3.3.1 Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo

**3.3.2 Reglamento de Establecimientos de Hospedaje,
Campamentos y Paraderos de Casas Rodantes.**

3.3.3 Reglamento de Agencias de Viajes

3.3.4 Reglamento de Arrendadoras de Automóviles

3.3.5 Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares

**3.4 Reglamentos de la Ley Federal de Turismo Posteriores a
1984**

**3.4.1 Reglamento de la Presentación del Servicio Turístico del
Sistema de Tiempo Compartido**

3.4.2 Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas

3.4.3 Reglamento de Guía de Turistas

3.5 Ley Federal de Protección al Consumidor.

CAPITULO III

3.1 Disposiciones Constitucionales.

3.1.1. Artículo Quinto.

El Artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos refiere que cualquier ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos pueden dedicarse a cualquier trabajo o comercio que sea lícito y le convenga, esto sirve para explicar que el Estado mexicano no restringe ninguna actividad de comercio y en consecuencia encontramos la base de regulación de la actividad turística.

3.1.2. El Artículo 11º.

El Artículo 11 de nuestra Constitución, menciona que todo hombre tiene derecho para viajar por la República Mexicana sin necesidad de algún salvoconducto, ejerciendo el derecho de desplazarse libremente en todo el territorio nacional, este concepto es valido tanto para nacionales como extranjeros.

3.1.3. El Artículo 25.

El Artículo 25 señala que a el Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y también planeará la actividad económica nacional, regulará y fomentará las actividades de interés general y por ser la industria turística de importancia económica y social para la Nación, corresponde a el gobierno federal, a través de la dependencia de la administración pública federal, señalada en la Ley de secretarías y Departamentos de Estado, fomentar coordinar y vigilar su desarrollo, ejecutando los planes y programas que se elaboren.

3.1.4 El Artículo 26.

El Artículo 26 menciona que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores sociales y recopilará las demandas y aspiraciones de la sociedad que impriman solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

3.1.5. El Artículo 73.

El Artículo 73 en su fracción X, señala que el Congreso de la Unión tiene entre otras facultades: legislar sobre comercio, y aunque no menciona expresamente que pueda legislar sobre el turismo, se entiende implícitamente señalado el que pueda hacerlo, ya que las actividades de las empresas turísticas están consideradas como acto de comercio.

Así mismo, la fracción XXIX inciso D, señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. Este apartado constituye nueva materia legislativa en favor del congreso de la Unión; como consecuencia de la ampliación de atribuciones concedidas al gobierno en virtud de la creación de Plan Nacional de Desarrollo y de la llamada rectoría del desarrollo nacional, contenidas en los artículos 25 y 26 reformados.

3.1.6. El Artículo 89.

El Artículo 89 en su fracción I menciona entre otras facultades y obligaciones del Presidente de la República: las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo su estricta observancia.

En uso de la facultades extraordinarias conferidas por decreto expedido por el Congreso de la Unión de 1933, el Presidente de la república decretó que se adicionara la fracción VIII del artículo de Comercio, para quedar como sigue:..."Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo". Esta fracción fue adicionada el 28 de agosto de 1934.

Con los diversos artículos mencionados de nuestra Constitución Política, podemos entender que las disposiciones constitucionales tienen aplicación y validez para la promulgación y regulación de la actividad turística, a través del legislador federal.

El Estado mexicano no restringe ni limita la actividad o profesión a que pueda dedicarse cualquier ciudadano mexicano como pleno ejercicio de sus derechos en nuestro país, y tampoco restringe el tráfico por cualquier medio que se desee trasladarse por todo el territorio nacional sin la necesidad de algún salvoconducto.

El Estado ejerce la rectoría en el desarrollo nacional y procura una justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, mediante un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, para fomento de las actividades de interés general.

Considerada la industria turística como un renglón importante de la economía del país, impulsa y promueve cambios sociales ya que concurre a la integración del ser nacional, a través de un mejor conocimiento de nuestras actividades culturales, sociales artísticas, y el importante renglón económico por que es uno de los que menor inversión requiere para la generación de fuentes de trabajo para los mexicanos y reporta mayores beneficios.

3.2 Leyes Reglamentarias.

3.2.1. Ley Federal de Turismo de 1984

Esta Ley Federal de Turismo de 1984 contiene, básicamente, los conceptos de la Ley de 1981. Las diferencias son las siguientes: en la primera Ley se mencionaba la elaboración del Plan Nacional de Turismo y en la segunda se señala que elaborará un programa secretarial en lo que corresponde al capítulo de la programación turística.

Se menciona en la primera Ley la participación de la Secretaría de Comercio como atribución; el control, en las instalaciones y servicios turísticos, de los precios y tarifas que tuvieren fijados y aplicar las sanciones por violaciones a la ley de sus reglamentos; de la presente Ley, estas funciones son exclusivas de la Secretaria de Turismo.

En la anterior Ley se contemplaba que el Ejecutivo Federal podría disponer, a través del Consejo Nacional de Turismo, acciones de promoción y publicidad en el extranjero, en coordinación con la Secretaria de Turismo; en la presente ley, la Secretaria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de fomentar integralmente el turismo, y en coordinación con la Secretaria de Relaciones Exteriores, promoverá la difusión, fuera del territorio

nacional, de los atractivos y servicios turísticos del país, para lo cual podrá contar con representaciones en el extranjero.

Para el financiamiento de la actividad turística, la Secretaría de Turismo inducirá la utilización preferente de los servicios del Banco Nacional de Turismo, S.A. en la presente ley el fondo nacional de fomento es quien se encarga del financiamiento de la actividad turística. Al ser abrogada la Ley que dio origen al Banco Nacional de Turismo y por decreto del Congreso de la Unión se creó el Fondo.

En la primera Ley se consideraba a los balnearios como prestadores de servicio que deberían solicitar su registro ante la Secretaría de turismo; en la cual Ley ya no se considera que deban solicitar su registro ante dicha Secretaría y por consiguiente, su regulación no es competencia de la misma, salvaguardando sus derechos para que pueda tramitar un registro con la autoridad correspondiente.

Igualmente se consideraba que deberían solicitar su registro ante la Secretaria de Turismo, los establecimientos de artesanías para venta al turismo y en la presente, esto ya no es necesario. Un capítulo nuevo, importante en la presente Ley, se refiere a la capacitación turística, el cual no estaba incluido en la anterior.

Estos son los conceptos diferentes entre la Ley de 1981 y la vigente, muchos de los capítulos son iguales y las funciones señaladas específicamente no difieren de la anterior, pero el complemento de los mismos se consideró necesario para la optimización de recursos de la Secretaría y continuar con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

3.3 Reglamento de la Ley Federal de Turismo de 1984

3.3.1. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

El presente reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación 15 de febrero de 1989, teniendo como antecedente el de la fecha 19 de agosto de 1985 y señala: la competencia y organización de la Secretaría, las atribuciones del Secretario del ramo, atribuciones genéricas de los sub-secretarios, oficial mayor y contralor interno, atribuciones específicas del oficial mayor atribuciones específicas del oficial mayor; atribuciones específicas del contralor interno; atribuciones de los directores generales y de las competencias de las direcciones generales, los órganos, desconcentrados, y representaciones de la Secretaría; la organización de la Comisión Interna de la Administración y Programación.

Este reglamento interior señala las funciones y la competencia de los funcionarios públicos de la Secretaría y mantiene congruencia en el despacho de los asuntos que se señalan a la Secretaría de Turismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de que se organiza y subdivide el trabajo para lograr eficiencia en el desempeño de sus labores y asegurar la continuidad de planes y programas.

3.3.2. Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paraderos de Casas Rodantes.

El Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paraderos de Casas Rodantes fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1984 y contiene lo siguiente: las disposiciones generales que deberán observar las personas físicas o morales que proporcionen servicios turísticos en hoteles, moteles,

etc., trámite para la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, para posteriormente expedírseles, su cédula turística, previa verificación correspondiente de los servicios que presta; se hace referencia también a las categorías que otorga la secretaria a los establecimientos de hospedaje considerando los diversos elementos y en los casos que consideren convenientes podrá solicitar la opinión de la Comisión Consultiva; las tarifas que podrá cobrarse por el servicio de alojamiento, en los establecimientos, de hospedaje que la Secretaría, por medio de disposiciones de carácter general, establecerá los criterios y procedimientos para la fijación y autorización de las tarifas con la periodicidad que sea necesaria; se señala también las normas complementarias para la prestación del servicio en alojamientos de hospedaje, tales como, el respeto a las tarifas pactada al momento en que el servicio sea prestado, extender la factura respectiva, respetar las reservaciones confirmadas, contratar un seguro de responsabilidad civil que cubra daños a terceros; registrar ante la Secretaría de Turismo, el reglamento interior del establecimiento; contar con un libro de registro de quejas y sugerencias, la Comisión Consultiva de establecimiento de hospedaje actuará como órgano de consulta de la Secretaría en lo relativo a la operación de los establecimientos de hospedaje, estará integrada por representantes de la Secretaría, organizaciones representaciones de los prestadores de servicios y de la Confederación de Cámaras a que pertenezcan entre sus actividades está la de proponer la periodicidad con que debe fijarse los niveles de tarifas; se señala el procedimiento de conciliación que debe llevarse a cabo cuando un turista considere que no ha recibido los servicios en términos de lo ofrecido por el prestador correspondiente se establece el procedimiento para constatar la veracidad de la información proporcionada en las solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, por medio de visitas, de verificación a los establecimientos y comprobar con los servicios prestados que se están proporcionando de acuerdo a su categoría y

normas complementarias para la prestación del mismo, se contemplan las sanciones que podrá aplicar el prestador de servicios de alojamiento cuando no cumpla con el servicio que debe proporcionar el usuario o por alguna falta o violación al reglamento y por último, señala el procedimiento para la interposición de un recurso de revisión contra las sanciones que imponga la Secretaría.

3.3.3 Reglamento de Agencias de Viajes.

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de agosto de 1984 y contiene lo siguiente: las disposiciones generales que deberán observar las personas físicas o morales que proporcionan el servicio turístico, de agencias de viajes, las operadoras de viajes y las operadoras de turismo, de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que deberán observar estas personas físicas o morales para obtener su cédula turística, previa verificación correspondiente que efectúa la Secretaría, de los datos proporcionados en la solicitud de inscripción; menciona lo referente a viajes y excursiones que organicen, operen o comercialicen las agencias de viajes, ya sean de tipo "paquete" o estructurarse o cotizarse con itinerarios y arreglos especiales, a solicitud expresa de los turistas, estas especificaciones y características serán dadas a conocer a la Secretaría, antes de la fecha de salida del viaje o excursión; se incluyen las normas de operación complementarias en la prestación de los servicios que proporcionen al turista, que reciban los servicios acordados con el prestador correspondiente y contar con un libro de registro de quejas y sugerencias; se mencionan la organización y funciones de las Comisiones Consultiva de Agencias de Viajes, la cual actuará como órgano de consulta de la Secretaría en lo relativo al establecimiento y operación de las agencias de viajes y estará integrada por representantes de la Secretaría, de las organizaciones representativas de los prestadores de servicios y de la Confederación de Cámaras a la que

pertenece la Secretaría si alguna de las disposiciones marcadas en este reglamento no es observada.

3.3.4. Reglamento de Arrendadoras de Automóviles.

El presente reglamento para Arrendadoras de Automóviles se publicó el 16 de agosto de 1984, y contiene los siguientes conceptos: disposiciones generales que deberán observar las personas físicas o morales que proporcionen el servicio turístico de arrendamiento de automóviles sin chofer, las físicas o morales deberán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, y posteriormente poder obtener su Cédula Turística, una vez que se efectúe la verificación para corroborar los datos proporcionados en la solicitud; se señalan también las tarifas para el servicio considerado las propuestas de la Comisión consultiva; en las normas de operación complementarias; menciona que los automóviles utilizados no podrán tener una antigüedad mayor de cinco años, se respetaran las reservaciones confirmadas, se suscribirá el correspondiente contrato, se deberá asegurar a los usuarios por concepto de eventualidades que pudieran sufrir, deberán contar con un libro de registros de quejas y sugerencias; se contará con una Comisión Consultiva de Arrendadoras de Automóviles, con el propósito de analizar lo relacionado con el establecimiento y operación de las arrendadoras y en todo momento actuará como órgano de consulta de la Secretaría y estará integrada por representantes de la Secretaría, de las organizaciones representativas y de la Confederación de Cámaras a que pertenezcan; señala el procedimiento de conciliación que debe efectuarse cuando un turista considere que no ha recibido el servicio ofrecido por el prestador; y por último menciona las sanciones que puede aplicar la Secretaría si existe alguna violación al reglamento y las verificaciones que podrán efectuarse para constatar que el servicio se está proporcionando

adecuadamente y se cumplen las disposiciones señaladas en este reglamento.

3.3.5. Reglamento para Restaurantes, Cafeterías y Similares.

Este reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de octubre de 1982; no se opone a la nueva Ley de 1984, y contiene los siguientes conceptos: disposiciones generales que deberán observar las personas físicas o morales que presten servicios turísticos de restaurantes, cafeterías y similares, establece así mismo las consideraciones para ser estimadas como prestadores de servicios turísticos. En marzo de 1984 el Secretario de Turismo manifestó: "Que efectivamente no todos los establecimientos comerciales a que se refiere el párrafo anterior presta un servicio al turismo, razón por lo que carecerá de sentido de regularlos de conformidad a la Ley Federal de Turismo y mediante acuerdo se exceptúan de ser considerados establecimientos de servicios turísticos, los restaurantes, las cafeterías, bares, centros nocturnos, y similares que no estén ubicados en los siguientes lugares: hoteles, moteles, albergues, establecimientos de habitaciones con sistema de tipo compartido o de operación hotelera y demás establecimientos de hospedaje la Secretaría de Turismo tomará en cuenta la opinión de la misma, estará integrada por representantes de la Secretaria y de las organizaciones representativas y de la Confederación de Cámaras a que pertenezcan; establecen las categorías registros y autorización de precios.

Con estos reglamentos se pretende regular de manera justa, la prestación de servicios para el turista, exhortando al prestador para hacerlo en forma realmente profesional y de manera digna para que el trato que se brinde al turista sea el más apropiado.

Resalta la importancia de conciliar los intereses que surjan de discrepancias entre el prestador de servicios y el turista que considere que no ha sido brindado a su entera satisfacción el servicio pactado; igualmente, es importante contar con las diferentes comisiones consultivas, señalando que actuarán como órganos de consulta para el establecimiento y operación de los diferentes prestadores de servicios turísticos, considerando siempre las opiniones y sugerencias que hagan a la Secretaría para orientar de la mejor manera el desarrollo de las actividades de sus representados.

El objetivo general de estos reglamentos es regular y orientar la prestación de los servicios que tienen vinculación directa con el turista y para ello se les señala solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo y posteriormente obtener su Cédula Turística, que es el reconocimiento por parte de la Secretaría a los establecimientos que se han comprobado que prestan sus servicios, además de las normas complementarias en los términos señalados por el reglamento correspondiente.

3.4 Reglamentos de Ley Federal de Turismo Posteriores a 1984.

3.4.1. Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema del Tiempo Compartido.

Este reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de agosto de 1989 y contiene los siguientes conceptos:

Disposiciones generales que deberán observarse en la presentación del servicio turístico del sistema de Tiempo Compartido sobre bienes muebles e inmuebles en todo el país; establece la definición para efectos de este reglamento, de los términos: Secretaria,

Sistema de Tiempo Compartido, Usuario-turista, Establecimiento y Prestador.

También señala dentro de su ordenamiento la obligación de inscripción del prestador del servicio en el Registro Nacional de Turismo y demás requisitos que deben reunir. Así mismo se señalan las diferentes categorías de los establecimientos y que van de una a cinco estrellas y gran turismo, y de igual manera se señalan los elementos que deben considerarse para el otorgamiento de dichas categorías.

Es importante resaltar la integración de la Comisión Consultiva de Establecimientos de Tiempo Compartido, misma que actúa como órgano de Consulta de la Secretaría, en todo lo relativo a operación de los establecimientos, emitiendo opinión en la determinación de las características de las categorías de los mismos y opinando también respecto del otorgamiento o modificación a las categorías de dichos establecimientos, así como emitir opinión sobre los reglamentos internos de los establecimientos, de igual manera, resalta la importancia de conciliar las discrepancias que surjan entre prestador y el usuario-turista de este tipo de servicios al señalar el procedimiento aplicable en caso de que estas se den.

Cabe resaltar, los propósitos que como parte fundamental de la política de modernización del turismo, se señalan en el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en que figura la necesidad de adecuar la normatividad indispensable, para contar con un esquema jurídico que permita el adecuado desarrollo del Sistema de Tiempo Compartido, ya que éste representa ventajas indiscutibles para la industria del turismo, pues incrementa en forma considerable la oferta de servicios turísticos en el país y hacia el exterior, creando corrientes permanentes y afluencia de turistas

nacionales y extranjeros y es en tal razón que se expidió este reglamento.

3.4.2 Reglamento de Operadores de Marinas Turísticas.

Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 1986, conteniendo entre otros los siguientes conceptos:

Disposiciones generales en las cuales se señala la regulación del registro de los Operadores de Marinas Turísticas, y la operación y promoción de estas como servicios turísticos en los términos de la Ley Federal del Turismo, señalando la obligación de las personas físicas o morales que operen una marina de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, señalando también las normas de operación de las mismas.

Al igual que en los otros reglamentos inherentes a la materia turística se subraya la importancia de la Comisión Consultiva de Marinas Turísticas, señalándole todas y cada una de sus funciones, tales como:

Órganos de consulta en lo relativo al registro, operación y promoción de las Marinas Turísticas, opinión sobre los dictámenes formulados como resultado de visitas de verificación, al mismo tiempo, emitir opinión respecto a los reglamentos internos que presenten los operadores de marinas.

También señala los motivos de cancelación de la Cédula Turística a los prestadores de dicho servicio que no cumplan con los requisitos señalados para la prestación del mismo.

3.4.3 Reglamento de Guías Turísticas.

Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1988 y contiene los siguientes conceptos:

Disposiciones generales que deberán observar las personas físicas que proporcionen el servicio de Guías de Turistas, iniciando la obligación que estas tienen de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, y la diferenciación entre guías choferes y guías, así como guías locales y guías especializados, también señala el procedimiento para el establecimiento de las tarifas correspondientes y las normas de operación complementarias.

En lo que respecta a la Comisión Consultiva de Guías, señala su forma de integración y sus funciones; en lo relativo a su actuación como órgano de Consulta de la Secretaría de Turismo, emitiendo opinión respecto de las solicitudes para fungir como guías y en la proposición de las tarifas que podrán cobrar los guías, así como la periodicidad de su vigencia y por último señala el procedimiento de conciliación en cuanto a las quejas de los usuarios del servicio de guías, y las sanciones a que deben hacerse acreedores los prestadores de este servicio.

3.5 Ley Federal de Protección al Consumidor.

No obstante que la actividad turística se encuentra regulada de manera especial por la Ley Federal de Turismo y sus diferentes reglamentos, es importante resaltar que en cuanto a las controversias que se suscitan entre prestadores de servicios turísticos y los turistas, no únicamente procede la aplicación de la normatividad antes señalada, sino que de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor, también caen bajo su tutela dichas discrepancias, en virtud de que en su artículo 4º no se exceptúa la

actividad turística de manera expresa en su disposición y por otra parte el artículo 2° señala, que quedan obligados al cumplimiento de la Ley que nos ocupa los comerciantes y los prestadores de servicios, por lo que en tal razón y dado que la actividad turística es considerada por código de comercio como un acto de comercio, en consecuencia quienes ejercen dichas actividades de carácter turístico son comerciantes y por lo tanto sujetos al cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Capítulo IV

Repercusión en el orden social.

4.1 El fenómeno social del turismo.

4.2 Turismo y cultura.

4.3 Un nuevo contrato con la naturaleza.

4.4 Evaluación de los efectos sociales.

4.5 El turismo como institución social.

4.6 La legislación turística en México y su importancia en el desarrollo del fenómeno social del turismo.

CAPITULO IV

Repercusión en el orden social.

El Turismo Como Institución Social

4.1 El fenómeno social del turismo.

Los cambios de lugar y los desplazamientos han sido una constante en la historia del hombre. Ellos fueron simultáneos a la voluntad de ampliar sus posibilidades de ampliar nuevos horizontes y conocer aquello que otros hombres ya conocían, de enriquecerse con información e ideas vitales para su desarrollo.

Las grandes civilizaciones del planeta alcanzaron su consolidación entre otras cosas por su movilidad física, lo que supone implicó una movilidad espiritual y pensante, y una mayor posibilidad para transformar la realidad

"Para el hombre bueno y prudente, toda tierra es patria suya, afirmaba Demócrito varios siglos antes de Cristo, y lo hacía naturalmente desde el interior de una tierra y una patria: la potencia helénica en plena expansión sobre el mundo entonces conocido. Una potencia que ya en el siglo VIII A. C. asistía al desplazamiento de grandes masas de su población para presenciar la competencias deportivas que tenían lugar cada cuatro años en Olimpia"⁶¹.

Igualmente, durante el modo de producción caracterizado por el esclavismo, sólo que más adelante, cuatro siglos antes de Cristo, Herodoto había empleado su *otium* para viajar por las tierras vecinas a fin de observar y reflexionar sobre sus costumbres,

⁶¹ Munne, Frederic, *Psicología del tiempo libre*, México, Editorial Trillas, 2ª. Ed., p.40.

formas de vida y de organización social. A través de ese aprendizaje, los griegos consolidaron su influencia sobre el mundo entonces conocido, y tras los hombres instruidos, irían los ciudadanos y los esclavos para establecerse permanentemente.

Los viajes no eran, como hoy los conocemos, viajes de placer, salvo el que podían producir a quienes se habían reservado la aptitud de ejercitar el pensamiento; por tanto, poco tenían que ver con la noción actual de turismo, aunque ésta de alguna manera se hallaba implícita en los hombres libres de esa época.

Menos relación tenían con los éxodos obligados de muchos pueblos o los grandes movimientos nómadas, cuyas finalidades no eran otras que las de ubicarse en espacios más satisfactorios para su sobrevivencia. Pero en términos generales, en la antigüedad la mayor parte de la población transcurría su vida inmovilizada en el espacio donde nació. El mundo entero era algo misterioso, un enigma para los que eran presa de un arraigo fortuito, salvo para aquellos que disponían de *otium*⁶² suficiente para introducirse en las grandes rutas religiosas y comerciales, o en el placer de la aventura y el descubrimiento de otros espacios.

Los historiadores del turismo han encontrado antecedentes de los viajes de placer y del sofisticado empleo del tiempo libre en todas las civilizaciones, pero ese disfrute siempre se monopolizó en quienes conformaban la aristocracia en turno. Como sucedió durante el auge del Imperio romano; el propio Cicerón, que al parecer distaba mucho de contarse entre los más ricos, llegó a poseer 19

⁶² " Los romanos recibieron de los griegos la tradición del ocio; para denominar éste, crearon la palabra *Otium* (de la cual deriva la palabra española ocio), destinada por oposición al término *Negotium* (negocio) para designar toda actividad negada al ocio contraria al placer. (...) hay que tener presente que la palabra ocio proviene del latín *Licere*, que su raíz es común a la libertad y que tal origen no es de ninguna manera gratuito." González Llaca, Edmundo, *Alternativas del ocio*, México, 3^o. Ed., p.26, p. 75

residencias entre Roma y Bayas. "La vida de esos patricios, transcurría en medio de una fastuosidad y un lujo nunca igualados, y de sus excesos han llegado hasta nosotros numerosos ejemplos, a cual más asombroso. Pero como puede imaginarse, tal género de vida estaba reservada a una selecta élite, ya que para los ciudadanos vulgares (y no digamos nada de los esclavos, auténtica columna vertebral sobre la que descansaba la casi totalidad de las fuerzas productivas del imperio) los 182 días de asueto que llegó a marcar el calendario romano en su mejor momento, transcurrían en unas condiciones materiales notoriamente inferiores."⁶³

Con posterioridad a la caída del Imperio Romano, creció el número de viajeros intrépidos que recorrían Europa y llegaban hasta la China tratando de reforzar o inaugurar intercambios comerciales, pero tales desplazamientos, que se incrementaron en la Edad Media, tenían finalidades muy precisas, que podríamos asociar más a la voluntad de realizar negocios que el celebrar un viaje, que no tuviera más objetivo que obtener placer.

Los célebres viajes del veneciano Marco Polo a fines del siglo XIII, al igual que los promovidos desde España y Portugal en el siglo XVI, poco tenían que ver con nuestra idea de turismo, ya que expresaban simplemente la voluntad comercial o de conquista de lejanas y desconocidas tierras.

Experiencias más próximas al concepto moderno de turismo podrían ser junto con el disfrute del ocio por parte de las élites aristocráticas, los desplazamientos promovidos por razones religiosas. Ellos partían con regularidad hacia lugares considerados

⁶³ *Ocio y Turismo*. Biblioteca Salvat de Grandes Temas. No. 21. Salvat Editores. Barcelona, 1979. p.33.

santos e involucraban a peregrinos⁶⁴ de muy diversas creencia, fueran cristianos, musulmanes, budistas o hindúes.

Pero no fue sino hasta el siglo XVII que el número de visitantes de centros culturales y grandes poblaciones adquirió dimensiones importantes para la época. La aparición de la burguesía y su creciente influencia en las decisiones económicas y políticas se sostenía, de algún modo, en los desplazamientos en el interior de cada país y en las relaciones con los países vecinos, a través de los cuales se consolidaban las posibilidades de transformar sus sistemas sociales, utilizando para ello, al crecimiento económico.

En una guía de los extranjeros en viaje por Francia, publicada en 1672 por De Saint Morice -como lo cita Oscar de la Torre-, "se daba detalle de los caminos y sitios de interés, así como información sobre las modalidades de la lengua y de los dialectos. También describió los atractivos y sitios de diversión en los alrededores de París. A estos recorridos se les designó con las expresiones de 'le grand' y 'le petit tour'. En el siglo XVIII ya se empleaba la frase de origen francés 'faire le grand tour', para referirse a aquellos jóvenes que tanto para complementar su educación como por preocupaciones de cultura, organizaban tales recorridos por diferentes países del continente europeo. a tales viajeros se les empezó a denominar 'turistas', término que se utilizó después en Francia para designar a toda persona que viajaba por placer o curiosidad, o por motivos culturales."⁶⁵

⁶⁴ " Estos desplazamientos sin duda indican una mayor predisposición a viajar . Se tienen registros, por ejemplo, de que en 1493 acudieron en un solo día 142 000 peregrinos para adorar un relicario con la santa sangre, que se guardaba en la ciudad de Aquisgrán. En 1500 murieron 30 000 peregrinos víctimas de la peste, cifra que nos permite deducir la magnitud de visitantes que recibió esa ciudad durante ese nefasto año." Boullon, Roberto, op. cit. p. 25.

⁶⁵ De la Torre, Oscar, *El turismo: fenómeno social*, México, FCE; 2a. Ed., 1980, p.57.

Más adelante, la Revolución Industrial con sus explosivas innovaciones tecnológicas, posibilitó la rápida inserción de las actividades turísticas en el tiempo de las minorías privilegiadas que estaban en condiciones de utilizarlo. Transporte e infraestructura hotelera fueron los dos soportes en los que se asentó la floreciente actividad turística. Nació entonces lo que hoy conocemos como veraneo, espacio de tiempo durante el cual las familias acomodadas se desplazaban de un lugar a otro, llevando consigo la mayor parte de los signos que le permitirían identificarse y reconocerse.

A finales del siglo pasado y principios del presente, se generaría una época de transición, es decir, no únicamente existiría el inconfundible turismo elitista apropiado por quienes conservaban el primer ideal del ocio; se empezarían a bosquejar formas alternativas -sin que se les pudiera identificar con el concepto que hoy día implica el turismo de masas⁶⁶-, a partir de las cuales paulatinamente empezarían a participar otras capas sociales.

⁶⁶ "El desarrollo del turismo de masas en el mundo occidental estuvo estrechamente ligado al desarrollo económico de que disfrutó esa sociedad. Esta verdad ha sido repetida pero no profundizada y pretendemos en las líneas que siguen sentar algunas premisas aclaratorias:

1. El turismo de masas aparece después de la Segunda Guerra Mundial. Las estadísticas nacionales e internacionales vienen a establecerlo como un hecho indubitable.
2. Este turismo de masas continúa un fenómeno de crecimiento de clase alta -de fines del siglo XIX y principios del siglo XX- al que se le va uniendo una clase media en el período entre guerras cada vez más numerosa.
3. La evolución significa la incorporación al primitivo turismo de élite de unas clases medias que antes, o no existían, o no eran lo suficientemente numerosas.
4. Desde este punto de vista, pues, el turismo de masas ha dependido de la situación y evolución de la economía occidental desde 1900 hasta nuestros días." Fernández, Fuster Luis, *Historia general del turismo de masas*, Madrid, Alianza Editorial, 1a. Ed., 1991, p. 26.

La rápida acumulación por parte de las naciones del centro de cuantiosos recursos económicos, producto de la situación interna imperante en cada país y el poder sobre las economías llamadas periféricas permitieron a las grandes potencias incrementar los niveles de su renta nacional y proceder a la distribución (recuérdese que la política del *Welfare State*, era doctrina económica en boga) de la misma en sector sociales más amplios.

Insertado de manera inevitable en el contexto de nuestra economía nacional y dadas las condiciones concretas que permitirán a un número cada vez mayor de hombres y mujeres, gastar o ejercer su tiempo libre en la práctica del turismo -en cualesquier de las múltiples variantes de éste-, es que necesariamente se han desatado diversas formas de intercambios que rebasan con mucho una simple transacción económica. Por tanto, el turismo⁶⁷ como fenómeno de desplazamiento de un lugar de residencia permanente a otro temporal, no sólo es un movimiento de personas que implica transporte, alojamiento y alimentación, sino es un fenómeno social complejo, con múltiples facetas que involucran la esfera de lo económico, lo social-cultural y lo ambiental.

Mediante el turismo se pretende satisfacer necesidades vitales, culturales o deseos personales de distinta índole, es decir, en tanto práctica social, el turismo no está condicionado por un instinto biológico, sino que depende de un sistema de valores colectivos dominantes que estructura un conjunto de roles económicos y sociales orientados hacia un determinado fin.

⁶⁷ * Aunque el turismo es un producto que genera una sociedad para servir a su desarrollo, no se parece a muchos otros productos comercializables y exportables. No se trata de un artículo ni de una mercancía definibles físicamente, antes bien, supone la existencia de una experiencia social, cultural y física por parte de personas que se valen de la misma, sea para proporcionarla o bien para disfrutarla." (cursivas nuestras) Getino, Octavio, op. cit. 121.

4.2 Turismo y cultura.

También se dice que el turismo no es solamente un arma de progreso, también lo es de cultura⁶⁸ como las instituciones educativas, pues bien, el turista es una escuela activa puesto que cumple de manera personal directamente e indirectamente con una tarea, que es la doble misión de aprender y transmitir las experiencias vividas al retornar a su país o lugar de origen.

El turismo trae como consecuencia el contacto entre un grupo o individuo de un determinado medio físico y socio-cultural con otra realidad distinta de la suya y esto da como consecuencia relaciones humanas. Por lo que resulta de vital importancia el fortalecimiento de los factores que concurren en la realización satisfactoria de estas relaciones, como son el deseo constante de nuevas experiencias y sensaciones y ante todo de seguridad, cuando estas circunstancias concurren y son adecuadas se produce una fructífera relación entre las diversas culturas.

Se adquiere efectivamente cultura tanto en el contacto con el ciudadano del país que se visita -cuando se descubren los problemas que se le plantean a tal o cual nación, a tal o cual pueblo, al tomar

⁶⁸ " La cultura es el conjunto *articulado y acumulado* de partes de la naturaleza que rodea al hombre y que éste -como ser social- ha transformado a lo largo de su desarrollo histórico.

Evidentemente, la cultura no puede ser entendida sin la comprensión de la estructura socioeconómica; ambas forman una unidad. La cultura es el resultado de la interacción entre los hombres y la naturaleza *exterior*, interacción que produce la constelación cultural de una sociedad dada y cuyo contenido no es otra cosa que la estructura social y económica. La dialéctica de los conceptos de *cultura* y *sociedad* expresa una relación entre forma y contenido de los fenómenos humanos. La cultura es el conjunto de los *productos* de la actividad social del hombre (desde alimentos e instrumentos, hasta piezas de arte y obras filosóficas) que demuestran la especificidad de un grupo humano; la estructura social y económica es *base y modo* de como se produce la cultura." (cursivas del autor) Bartra, Roger, *Breve diccionario de Sociología marxista*, México, Editorial Grijalbo, 15a. Ed., 1973, pp. 56-57.

conciencia de una cierta universalidad en el destino, la esperanza o la inquietud- como al admirar las obras de arte, que la humanidad a lo largo de su devenir histórico ha realizado y los distintos entornos naturales.

Las relaciones turismo-sociedad se han ampliado y vinculado de tal manera que cada vez se hace más necesario pensar en ambos términos no como elementos distintos que se añaden por accidente sino en componentes de una misma realidad. Por ello, la industria y la actividad turística no podrían continuar prosperando sino en la medida en que la sociedad económica, social y cultural logre construir un equilibrio.

Al margen de las cuatro "S" clásicas: *sea, sand, sun* and *snow*, el turismo cultural se impone en prácticamente todo el mundo como una nueva evidencia del desplazamiento contemporáneo. El viajero investigador da prioridad a la búsqueda de experiencias personales (la mayoría de los estudios sobre turismo testimonian la aparición de viajeros investigadores -*curius travelers*-) y hoy día está virando hacia el encuentro de lo natural antes de lo fabricado, hacia la diversidad para alejarse de la monotonía⁶⁹.

⁶⁹ "(...), ha surgido y crece en los países desarrollados (principales generadores de la demanda) una nueva corriente turística: el llamado turismo alternativo. La nueva corriente turística se dice, es resultado de los cambios en los valores y hábitos de vida ocurridos en las poblaciones de los países desarrollados, que procuran mejorar su calidad de vida (mediante nuevas formas de utilización del tiempo libre y un ambiente limpio.

Efectivamente, estas poblaciones con altos ingresos, con más tiempo libre, sometidas a las tensiones y a la despersonalización de las ciudades y de la vida industrial, así como crecientemente preocupadas por mejorar su calidad de vida demandan servicios turísticos en los que encuentren satisfacción a una diversidad de intereses, atención personalizada, destinos vacacionales naturales (exóticos) y un ambiente limpio." López, Pardo y Palomino, Villavicencio, *Turismo y medio ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y CIIEMAD-IPN, ensayo, p.2

El aumento progresivo del nivel educativo, el acortamiento de las distancias, el aumento de la esperanza de vida, la tendencia de la demanda hacia una multiplicación de las estancias de corta duración, principalmente en las urbes y el desarrollo de la individualización favorecen la disponibilidad de períodos de tiempo cada vez más largos.

Es así que el turismo cultural se impone como una forma de turismo alternativo en todo el orbe⁷⁰, y que en nuestro país está cobrando cada vez más un decidido interés, por lo que, citamos algunas de las propuestas trazadas por la Universidad de Castilla -La Mancha, referentes al impulso de tal forma de turismo, con el afán de hacer del conocimiento de los lectores los tópicos que hoy día son planteados y discutidos en un país que está caracterizado por ser uno de los más competitivos en cuanto a turismo receptivo se refiere, y son:

1 Analizar el valor del Patrimonio Cultural y su papel en el desarrollo de una unidad territorial concreta, y en una región geográfica-funcional, o en una unidad político-regional o en un estado.

2. Diseñar una política de revalorización y desarrollo del Patrimonio Cultural⁷¹, considerando la importancia que su conservación e

⁷⁰ * Según la Organización Mundial del Turismo (WTO), el turismo cultural representa ya, en la actualidad, un 37% del total de los viajes turísticos y contribuye en un 15% a su aumento anual." <http://www.mosaica.be/es/enjeui.htm>

⁷¹ * El patrimonio cultural de un país o región está constituido por todos aquellos elementos y manifestaciones tangibles o intangibles producidas por las sociedades, resultado de un proceso histórico en donde la reproducción de las ideas y del material se constituyen en factores que identifican a ese país o región.

Un concepto moderno de patrimonio cultural incluye no sólo los monumentos y manifestaciones del pasado (sitios y objetos arqueológicos, arquitectura colonial e historia, documentos y obras de arte), sino también lo que se llama patrimonio vivo: las diversas

incremento tiene en el marco de las políticas de desarrollo local y regional.

3. Observar las actividades económicas específicas sobre las que se basa y puede apoyarse el desarrollo cultural y su función como elemento de sostenimiento de la competitividad en un sistema productivo.

4. Estudiar las condiciones internas y externas de las empresas, su ajuste a unos determinados lugares, sus ventajas e inconvenientes competitivos y su posición privilegiada como motores de crecimiento y desarrollo económico en los diferentes territorios y geosistemas actuales.⁷²

Podemos concluir diciendo que la influencia cultural, originada por el fenómeno turístico es bilateral y sus efectos los podemos clasificar como positivos o negativos como ya se expresó con anterioridad, dependiendo como haya sido la experiencia vivida por el turista. Por otra parte cabe destacar que la mayoría de los pueblos, si no es que todos, tienen tendencia a conservar sus raíces que más lo distinguen, pero dados los múltiples contactos y relaciones que se establecen y el conocimiento de otras formas y costumbres de vida, originan cambios significativos, para ilustrar lo anterior, citaremos el caso de las zonas fronterizas de nuestro país con los Estados Unidos de Norteamérica, pero también se puede observar este fenómeno en el interior del país sobre todo en los centros que reciben volúmenes bastantes considerables de turismo extranjero.

manifestaciones de la cultura popular (indígena, regional, popular y urbana), las poblaciones o comunidades tradicionales, las lenguas indígenas, las artesanías y artes populares, la indumentaria, los conocimientos, valores, costumbres y tradiciones características de un grupo o cultura." Casasola, Luis, *Turismo y ambiente*, México, Editorial Trillas, 1ª. Ed. 1990, p. 31.

⁷² <http://www.ullm.es/curve/cursos/9.htm>

Lo importante e interesante será saber si es factible generar una propuesta distinta de la que se da ante la masificación ineludible que el tiempo libre puede potenciar. Creemos que si, pero tal propuesta implica la asistencia de ciertos elementos indispensables, pero en primer lugar el sentido del hombre⁷³ en la actuación de todos aquellos que tienen la responsabilidad turística: gobernantes, industriales, agentes financieros, y técnicos del turismo.

Los principios ambientales del desarrollo se fundan en una crítica a la homogeneización de los patrones productivos y culturales, reivindicando los valores de la pluralidad cultural y la preservación de las identidades étnicas de los pueblos. El principio de protección del medio ambiente⁷⁴ surge así, como un principio ético, como condición para la puesta en práctica inclusive, de proyectos de gestión comunitaria de los recursos naturales a escala local y como medio eficaz para lograr los objetivos de desarrollo sustentable.

⁷³ " Si las ambiciones se limitan al mero rendimiento, es necesario aceptar las consecuencias: lejos de conducir al *homo ludens* a la cultura, a la apertura del espíritu, al enriquecimiento intelectual y moral al descubrimiento de ese 'algo más' que existe en cada uno de nosotros, se precipitará a una igualdad en el nivel más bajo, a una frivolidad aterradora, a la negación de lo que hoy todavía sirve como motivación para el turismo. "Haulot, Arthur, *Turismo Social*, México, Editorial Trillas, 3a. Ed., 1991, p. 78.

⁷⁴ "Una de la aportaciones más importantes de esa ciencia -la Ecología- ha sido el descubrimiento de la interdependencia vital entre todos los organismos vivos de la Tierra, y de estos con su medio ambiente.

Desde este punto de vista, el medio ambiente es un conjunto de condiciones que 'envuelven' ese organismo: temperatura, agua, disponibilidad de alimentos, aire, luz solar, etc.; en otras palabras, todo aquello que por rodear un organismo o una suma de éstos, hace posible que dichas entidades vivan y se desarrollen. "Michel, Guillermo, *Ecología de la organización*, México, Editorial Trillas, 1ª. Ed., 1974, p. 19.

4.3 Un nuevo contrato con la naturaleza.

La problemática ambiental -la contaminación y degradación del medio, la crisis de recursos naturales, de energéticos y de alimentos- ha aparecido en los últimos decenios del siglo XX como una crisis de las sociedades, cuestionando la racionalidad económica y tecnológica dominantes⁷⁵. Esta crisis ha sido explicada desde muy diversas perspectivas ideológicas. Por una parte se le percibe como resultado de la presión que ejerce el crecimiento de la población sobre los limitados recursos del planeta. Por otra, es interpretada como el efecto de la acumulación del capital y de la maximización de las ganancias en el corto plazo, que inducen patrones tecnológicos de uso y ritmos de explotación de la naturaleza; asimismo formas de consumo que han ido agotando las reservas de recursos naturales, degradando la fertilidad de los suelos y afectando la regeneración de los ecosistemas naturales.

Desde el inicio de los tiempos el hombre ha sido el habitante menos deseable por la naturaleza, como hábil depredador de los recursos naturales; en la comunidad primitiva solamente podía causar daño a su ambiente inmediato. Si se le acababa el alimento, tenía que irse a otra parte o perecer; pero en la comunidad moderna bien puede destruir su territorio y seguir importando alimentos y posiblemente seguir destruyendo tierras cada vez más distantes sin saberlo o sin importarle, el hombre se olvida de que su presión sobre la naturaleza puede y de hecho provoca la "venganza" natural. De lo

⁷⁵ "La crisis ambiental que enfrenta la humanidad es producto, básicamente, del estilo de desarrollo de las sociedades industrializadas. Una racionalidad que busca por todos los medios posibles la rentabilidad y ganancias económicas, sin considerar la destrucción y contaminación del ambiente, alejada del medio natural y que degrada al ser humano y a la naturaleza a simples factores productivos." www.uqtr.quebec.ca/bta/demo/module2.index.

anterior podemos desprender la relación tan estrecha que existe entre turismo y la ecología.

Si el turismo ha representado una actividad importante para la economía mundial, en tanto fenómeno masivo y actividad que requiere de una gran infraestructura y complejos servicios que no siempre han tenido una adecuada planificación, se ha convertido en un constante depredador del medio ambiente natural y social. No solo ha transformado el aspecto físico de las zonas turísticas, sino que generado trastornos ecológicos: destrucción de ecosistemas, disminución de la cantidad y calidad del agua, empobrecimiento y contaminación de los suelos, extinción de múltiples especies de fauna, afectación severa de la flora, depredación pesquera y contaminación del mar, así como desintegrador de actividades económicas tradicionales, aculturación, migración, fenómenos de crecimiento poblacional y urbano desordenado, falta de servicios públicos entre otros.

El proceso de un ecosistema está gobernado por las leyes exactas de vida y equilibrio⁷⁶, una de ellas es la adaptación, cada especie encuentra su acomodo preciso en el ecosistema. Otra es la regulación de las poblaciones por los animales que se alimentan de otros. Y otra ley es la diversificación necesaria: cuantas más

⁷⁶ "El principio fundamental para lograr un equilibrio entre el turismo y el ambiente es que el tipo, modalidades y escala de desarrollo del primero, está relacionado directamente con la capacidad de sustentación de los recursos. Los atractivos naturales como las playas, lagos, ríos, grutas o reservas ecológicas pueden soportar cierto número de visitantes, pero muestran señales de deterioro si se excede ese nivel. Es incuestionable que el exceso de turistas visitando un lugar y las actividades realizadas para satisfacer sus necesidades pueden ocasionar serios daños a los ecosistemas. La evaluación de la capacidad de soporte y equilibrio entre los niveles de crecimiento turístico y esa capacidad son, definitivamente, factores críticos para minimizar o evitar el impacto negativo al medio, proteger los recursos y contribuir a la continuación misma de la actividad turística sobre una base de crecimiento sostenido." Casasola, Luis. op. cit. p.p. 18-19.

especies diferentes se encuentren en una zona, tanto menor será la posibilidad de que un solo tipo destruya el equilibrio.

En razón de que el hombre ha perturbado en gran escala los ecosistemas sin calcular el impacto que ocasiona dicha perturbación, no pueden sino llevar al sistema turístico a un colapso como consecuencia del consumo de la calidad de los atractivos turísticos naturales. Por tanto, la planeación ambiental implica no solamente el estudio de los factores físicos o bióticos del área donde piensa llevarse a cabo un proyecto ecoturístico sino que, necesariamente, deberá tomar en cuenta los aspectos socioculturales del ambiente, como son: el tipo de localidades presente, la población, presencia o ausencia de grupos étnicos, tipo de actividades productivas e historia del aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las comunidades. La planeación ambiental del turismo deberá observar como uno de sus objetivos principales la conservación de la calidad de vida -o en su defecto, su mejoría-, tanto para la población anfitriona, como para los turistas.

El discurso del desarrollo sustentable⁷⁷ ha pasado de la planificación ambiental dirigida desde el Estado a una propuesta en la que se

⁷⁷ " La sustentabilidad se ha transformado en un requisito para atraer segmentos interesados en desarrollar actividades estrechamente relacionados con la naturaleza y la cultura, pero también para aumentar la competitividad.

México cuenta con una gran biodiversidad con la existencia de una extensa variedad de culturas vivas de origen ancestral y con extraordinario patrimonio histórico, que requieren de modelos sustentables para conservarse y aprovecharse, además de que benefician al conjunto del sector y a la sociedad

La sustentabilidad no se limita a la exclusiva conservación, comprende el uso productivo de los recursos naturales a largo plazo; la valoración de los procesos sociales; la participación de las comunidades en las decisiones, los beneficios directos que reciben por tal participación; y los soportes tecnológicos que son necesarios para hacer sustentable el uso de los recursos. " *Informe de labores de SECTUR 1998*, op.cit. pp. 12-16.

conjugarían los efectos equilibradores del mercado con un nuevo campo de acuerdos entre el Estado, los agentes económicos y los grupos sociales. Hoy por ejemplo, se ha posibilitado llevar al terreno de la discusión el considerar la implementación y utilización de tecnología alternativa ambientalmente apropiada -energía solar, eólica, biomasa, geotermia; tratamiento de aguas negras; separación y clasificación de desechos sólidos, etc.-, con la finalidad de establecer nuevos, mejores y más convenientes términos, a partir de los cuales al pretender desarrollar proyectos turísticos⁷⁸ exista la obligatoriedad de no afectar el entorno natural.

4.4 Evaluación de los efectos sociales.

Es un hecho incontrovertible que la actividad turística en el país se ha situado al momento, como una de las más importantes de la economía en su conjunto a tal grado que ha pasado a ser la fuente más significativa en lo que respecta a la captación de divisas, desplazando de ese lugar a las exportaciones de hidrocarburos. Este hecho, habilita al Estado para tener un apoyo cuando los déficits de la balanza de pagos pasan lista de presente.

⁷⁸ " Art. 9 "Las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario contendrán:

I. Los antecedentes y características naturales arqueológicas, históricas, artísticas, culturales o sociales, que permitan definir la vocación turística de la zona,

VI. Los mecanismos de concertación con los sectores social y privado para incorporar su participación en los programas de desarrollo turístico de la zona.

Art. 12 En la zonas de desarrollo turístico prioritario, la Secretaría promoverá acciones e inversiones con los sectores público, social y privado, para:

II. La preservación del equilibrio biológico y la protección al ambiente, así como la conservación, en su caso, de las áreas naturales protegidas." *Ley Federal de Turismo*, op.cit. p. 33-34.

Y esto es posible, toda vez que el repunte que ha expresado la actividad no es privativo de un país en particular, "efectivamente, el turismo es en la actualidad una de las ramas más importantes del sector servicios y de las de mayor crecimiento a nivel mundial. En 1995 -por ejemplo-, generó más de 3.7 billones de dólares (millones de millones), dando ocupación a 204 millones de empleados (10.6% de la fuerza de trabajo mundial). Los ingresos turísticos representaron más del 8% de las exportaciones mundiales de bienes y un tercio del comercio de servicios; la actividad absorbió el 10.7% de todo el capital invertido y el 6.9 % del total del gasto público mundial. Si en ese año, 567 millones 400 mil personas realizaron viajes turísticos se estima que para el año 2000 el número de turistas se duplicará llegando a los 937 millones de personas"⁷⁹

Las cifras anteriores, despejarían en primer lugar, cualquier duda acerca de las importantes repercusiones de orden económico que se generan en una sociedad. Sin embargo es menester matizar algunas de las más significativas que tienen lugar en nuestro país, a saber:

El turismo actúa como un mecanismo de financiamiento (vía impuestos) de los déficits de las finanzas públicas cuando en el balance de sus actividades se expresa un saldo superavitario, es decir, que la cantidad de divisas que entraron al país, haya sido mayor que la cantidad que salió.

La generación de empleos de carácter directo e indirecto se ha refrendado como uno de los beneficios más esperados por la sociedad y los gobiernos estatales y federal. Las actividades del turismo demandan un uso intensivo de fuerza de trabajo debido al elevado número de servicios y a que los mismos no son susceptibles

⁷⁹ López, Pardo y Palomino, Villavicencio, op.cit., p.1

de la automatización⁸⁰. Entre tales servicios se pueden contar los del servicio de hotelería y alojamiento (hospedaje, comidas y bebidas), ventas al detalle (tiendas orientadas al turista), transportes (aéreos, marítimos, autos de alquiler), y gobierno (planificación, y administración del turismo). Los empleos de tipo indirecto o secundario, se dan en la agricultura, la pesca, la construcción, producción manufacturera, etc.; contribuyendo además a mantener la producción y el comercio de artesanías locales, o las actividades de tipo socio-cultural-natural (folklore, recreación, observación de fauna, fotografía del ambiente natural actividades cinegéticas (pesca y caza), deportivo y de aventura).

Cuando se ha decidido o concluido que determinada área geográfica del país reúne las condiciones óptimas para ser promovida como polo de atracción turística, el área en cuestión y su entorno inmediato será sujeto de modificaciones -reacondicionamiento planeado, no destructor del entorno natural- cuando se implemente la necesaria infraestructura (camino, electricidad, servicio telefónico, agua potable, etc.). Este hecho podrá promover el llamado desarrollo regional⁸¹, es decir las comunidades circundantes accederán al disfrute de los servicios públicos generados y al mismo tiempo se

⁸⁰ " Los estudios sobre el empleo en el sector turismo muestran que, además de la creación de puestos de trabajo para mujeres, se han generado empleos para ciertos grupos sociales no especializados que tienen dificultades en encontrar actividades estables a causa de la recesión económica como son los grupos integrados por población juvenil o procedentes de las áreas rurales." Getino, Octavio, op. cit. p. 116.

⁸¹ "En virtud de que todos los procesos y fenómenos del desarrollo socioeconómico ocurren naturalmente en el espacio, tendemos por necesidad a integrar los objetivos socioeconómicos y los criterios del desarrollo con elementos espaciales. La unidad espacial básica es todo el territorio del país en cuestión, pero una economía espacial óptima requiere una formulación adecuada de las tareas a escala mediana y pequeña, o sea en las tareas de regiones individuales y sus partes. La economía y políticas regionales deben proveer las mejores condiciones posibles para el curso de los procesos de desarrollo en términos espaciales." Kuklinski, Antoni, *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, México, Editorial FCE, 1ª. De., 1985, p. 125.

estarán creando nuevos empleos permanentes y temporales. Estos hechos, a su vez estarían promoviendo una eventual redistribución del ingreso en la región.

Es un hecho inobjetable que el contacto de personas de distintos países produce cambios en las pautas de conducta de uno y otros*, sin embargo, todo parece indicar que el mayor impacto ocurre en los países con un mayor nivel de dependencia, y principalmente donde el turismo adolece de políticas coherentes con el desarrollo nacional. Octavio Getino se encargó de realizar una compilación de efectos positivos y negativos más representativos o "comunes", de entre los análisis de varios estudiosos del tema, y son:

◇ Positivos

- ◆ Contribución a la divulgación e integración de las manifestaciones culturales, al facilitar el intercambio de costumbres, tradiciones, expresiones artísticas y folklóricas.
- ◆ Mejoramiento social por medio del acceso a servicios de salud más adecuados, saneamiento, medio ambiente, aumento de los niveles de empleo e ingresos, mayores oportunidades para la mujer, desarrollo de las oportunidades educativas.
- ◆ Incremento de las actividades recreativas, con instalaciones concebidas para el turismo pero utilizables también por ciertos sectores de la población local.

* aunque desde luego, no desconocemos que también se pueden producir cambios en la cotidianeidad de los nativos de una región dada, al entrar en contacto con ciudadanos del mismo país, pero nos interesa destacar aquí los efectos que tienen lugar cuando se sucede el turismo internacional.

- ◆ Mayor protección del patrimonio nacional, principalmente de parques y recursos geográficos, flora y fauna silvestres, y también del patrimonio histórico-cultural, bases de la oferta turística.
- ◆ Intercambio de experiencias entre distintos países, lo cual incide en el plano de la imagen internacional de cada país, en los sistemas políticos vigentes y el acercamiento de espacios diferentes en lo idiomático, religioso, formas de vida y de valores predominantes.
- ◆ Dinamización de las sociedades más desarrolladas a través de la reducción de formas conservadoras y acceso a expectativas para su actualización y desarrollo.
- Negativos
 - ♣ Deterioro y destrucción de espacios culturales locales; degradación de las manifestaciones folklóricas, religiosas, artísticas e idiomáticas; presiones sobre los juicios de valor, las costumbres y las normas de comportamiento; disminución de la propia estima cultural.
 - ♣ Aumento de los conflictos sociales, delincuencia, prostitución y consumo de drogas; hacinamiento y tensiones familiares, competencias propias del individualismo carentes de sentido social; destrucción de la espontaneidad social.
 - ♣ Incremento del consumismo; cambios en los hábitos de consumo, imitación del comportamiento y las pautas de los visitantes; producción de bienes y servicios no necesarios para la comunidad local.

- ♣ Crecimiento del costo de la vida y de la apetencia de bienes materiales; aumento de la importancia de los intereses comerciales y de la economía monetaria.
- ♣ Aumento de las tensiones políticas; introducción de formas neocoloniales en la política y en la economía con efectos socioculturales; deterioro de los valores entendidos como nacionales e imposición de criterios universales contrarios a la identidad nacional.⁸²

Lo anteriormente citado, sintetizaría los efectos más relevantes que tienen ocasión cuando el turismo es potenciado como una actividad prioritaria, tal y como es el caso de México, pero que "podrían subdividirse o ampliarse, dada la complejidad de lo sociocultural (lo cual, es sin lugar a dudas el caso de nuestro país). El impacto recibido a través de la comunicación turística entre emisores y receptores dependerá de dos factores principales:

- a) Presión y perdurabilidad de los flujos turísticos.
- b) Relaciones de poder y autoridad reconocida entre emisores y receptores.

En el primer caso nos referimos a la intensidad del turismo receptivo en un país y a su sistematización y perdurabilidad en el tiempo. Resulta claro que el efecto sociocultural no puede ser el mismo en un país con habitantes que no alcanzan a representar más del 1 ó dos por ciento de su población que en otro que recibe de 5 a 10 veces el número de sus propios habitantes.

A mayor intensidad en presión turística mayores efectos sobre el espacio emisor del recurso, lo que se halla a su vez, condicionado por el segundo de los aspectos señalados: el de la relación de

⁸² Getino, Octavio, op.cit. pp. 125-126.

fuerzas económicas y culturales entre los espacios de emisión y de recepción, ya que la presión ejercida no puede ir nunca más allá de la capacidad de asimilación resistencia o reversión que una comunidad ofrezca a las propuestas de sus visitantes. Esto es un dato importante porque dicha capacidad es construida como experiencia colectiva a través de un largo proceso histórico sujeto a múltiples contingencias.⁸³

Hemos expuesto aquí, en este apartado lo que representa las repercusiones más connotadas, que se expresan al promover y producirse la existencia del fenómeno social del turismo. Nuestro propósito, en ese sentido, es llevar al cabo una recopilación de estos, quedando a cargo de los economistas, sociólogos, antropólogos, planificadores del turismo, etc. la tarea de realizar propuestas para propiciar el crecimiento y fortalecimiento del sector, que impidan además, la realización de los efectos señalados como negativos -y los que pudiesen ser más adelante identificados-, con la importante finalidad de sentar bases para lograr un crecimiento económico que produzca un desarrollo económico-social íntegro de nuestra sociedad. A ello contribuirán de manera decisiva los replanteamientos a los ordenamientos jurídicos en materia de turismo, que hallan sido encontrados como indispensables, por las instancias conducentes, entre ellas destaca de forma importante el Congreso de la Unión.

1 4.5 El turismo como institución social.

Podemos afirmar que el turismo es una institución social toda vez que este hecho, se produce en el seno de la propia sociedad que lo gesta. Ello mismo, en buena medida habrá ocurrido, a partir de que el Estado se encargó y se encarga de coordinar los esfuerzos y la aplicación de los recursos necesarios, pero sin duda el hecho más relevante estriba en que era y es necesario otorgarle a la

⁸³ Ibid, pp. 125-127

celebración de este fenómeno⁸⁴, de medios, protección y garantías más que suficientes que garantizasen una adecuada inserción en el contexto de la vida económica, política y social de nuestro país, institucionalizando así la ya multicitada actividad turística.

Por una parte, es menester reconocer que produce actitudes nuevas y creadoras que establecen nuevos horizontes, nuevas perspectivas de lo humano, que comparan y reafirman actividades, pero que de alguna manera fortalecen placenteramente la seguridad afectiva del individuo.

Por otra parte la recompensa del turismo no es únicamente de índole económica, sino de tipo social, de igual manera que su función; sin olvidar el aspecto cultural, puesto que las razones más profundas del turista responden a una necesidad psicológica cuya satisfacción se busca y procura, misma, que adquiere forma de condición y de funciones sociales al sentir el individuo que pertenece a un sistema de cultura determinado y es esto, lo que le provee el placer de justificar él por sí mismo, y en consecuencia vienen una serie de factores que derivan en un equilibrio emocional del sujeto así como el mantenimiento de relaciones satisfactorias con sus semejantes.

En este tenor, la institucionalidad del turismo⁸⁵ se fundamentará en la capacidad de la propia sociedad (con la imprescindible

⁸⁴ " (...), para poder realizar la sucesión de hechos o actos respecto del 'tour', se requiere la acción del orden jurídico por parte del Estado encaminado a regularlo, es decir, *El Estado crea la institución jurídica, llamada turismo*, entendiendo por institución, el conjunto de normas, en este caso, de derecho, que regulan la realidad social y sin cuya regulación, no sería posible legalmente, por ejemplo, los viajes de los extranjeros, es decir, la ida, estancia y vuelta de un lugar a otro con la garantía que le da el propio Derecho." González, Alpuche Rafael, *Temática y Legislación turísticas*, México, 2ª. Ed., 1978, p. 89.

⁸⁵ "**Instituciones sociales.** Suma total de pautas, relaciones, procesos e instrumentos materiales estructurados en torno a un interés social de importancia. Toda institución puede comprender tradiciones, costumbres, leyes, funcionarios, convenciones conjuntamente con

participación del Estado) para establecer los lineamientos generales y particulares a partir de los cuales, se regulará la celebración de el turismo como manifestación del ser social, ya de carácter domestico o allende nuestras fronteras, pero, finalmente, como una práctica libremente aceptada.

4.6 La legislación turística en México y su importancia en el desarrollo de fenómeno social del turismo.

El turista visita otros lugares cuya geografía, clima, otros factores naturales y culturales contrasten con las realidades de su lugar de origen o país. Pero siempre y cuando tenga la certeza de que lo que hace sin correr un peligro excesivo; del mismo modo el turista observa con interés a sociedades que funcionan de forma distinta a su propia sociedad siempre y cuando los centros receptores no propicien actitudes de rechazo al extranjero que dada su organización social no pueda otorgar al turista el sentimiento de seguridad en cuanto a su persona y bienes.

Tomando como base el planteamiento anterior podemos establecer la relación tan estrecha que existe entre el fenómeno social del turismo y la correspondiente legislación reguladora de la misma, puesto que en la medida que este fenómeno se expande, resulta imprescindible contar con una normatividad que responda a la exigencia de dicha expansión en su triple aspecto y con sus respectivas consecuencias, en el orden económico, social y cultural.

instrumentos físicos como edificios, maquinas, sistemas de comunicación, etc. Las instituciones sociales de reconocimiento más general son la familia, la iglesia o religión, la escuela o enseñanza, el Estado, el sistema económico y aquellos otros elementos como el recreo, el arte, etc. Las instituciones son los principales componentes de la cultura." Pratt, Fairchild Henry, Diccionario de Sociología, México, FCE, 3ª. Ed., 1992, p. 157.

Por tanto, es primordial subrayar que la relación entre el *derecho constitucional* y el derecho turístico es muy estrecha, ya que el derecho constitucional le proporciona al derecho turístico, los lineamientos generales de los derechos constitucionales del turista y de los prestadores de servicios turísticos, así como las atribuciones que tienen los tres poderes públicos para legislar, administrar y establecer las bases de las facultades jurisdiccionales para lograr la consagración de las garantías constitucionales de aquellas y las funciones, organización y estructura de los poderes públicos relacionados con el turismo.

La legislación turística es la fuente esencial del derecho turístico⁸⁶ mexicano, por lo que se refiere a la consideración de la ley en general, ésta tendría tal carácter (turístico) en el caso de que el legislador se lo haya querido imprimir en forma expresa, es decir, si material y formalmente se trata de una ley turística, por ejemplo cuando hablamos de la *Ley Federal de Turismo*. Aunque también encontramos leyes que formalmente regulan otra materia distinta pero algunas de sus disposiciones aluden y tienen contenido turístico, como sucede con el artículo 42 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*⁸⁷; también con el artículo 83⁸⁸ del

* Cursivas nuestras.

⁸⁶ " El derecho turístico se funda en la 'libertad de tránsito' y en la 'condición jurídica de extranjeros'. Con lo anterior se demuestra el carácter jurídico del turismo, el desplazamiento del individuo con carácter legal (y su prueba el pasaporte; que es considerado como prueba internacional de nacionalidad), a un medio diferente, es decir, a otro Estado (domicilio) del de procedencia del turista y *estar legal y transitoriamente* en dicho lugar". (cursivas del autor) González Alpuche, op.cit. p. 565.

⁸⁷ * A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.

II: Promover en coordinación con las entidades federativas de la zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva.

Reglamento de la Ley General de Población cuando clasifica a los extranjeros atendiendo a su internación legal en el país.

De esta manera, esperamos haber dejado bien precisada la estrecha correlación que tiene la legislación que en materia de turismo se lleva al cabo y el complejo fenómeno social que tiene lugar cuando ocurren los desplazamientos de personas a lugares diferentes de su habitual residencia. Esto es, la innegable necesidad de establecer un marco jurídico tal, que nos garantice en la medida de lo posible un decisivo impulso a nuestra economía, que posibilite al mismo tiempo una mejora substancial de las condiciones generales de vida de nuestros connacionales y la preservación de nuestros espacios

III. Participar con voz y voto en las comisiones consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación.

V. Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados." *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México*, Editorial Porrúa, 30ª. Ed., 1994. pp. 79-80.

⁸⁸ " Turista La internación de turistas quedará sujeta a las siguientes disposiciones:

I La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses y no será susceptible de prórroga. Sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero.

En los casos de turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a los seis meses, la Secretaría podrá, cuando lo estime conveniente, ampliar la temporalidad hasta completarlos.

II. Cuando la Secretaría lo juzgue conveniente, podrá autorizar la prerrogativa de entradas y salidas múltiples al país en esta característica migratoria." Pereznieto, Castro y Mansilla *Manual Práctico del Extranjero en México*, , *Reglamento de la Ley General de Población*, México, Editorial Harla, 2ª. Ed., 1993, p. 152.

naturales, de nuestras costumbres, vale decir, de nuestra cultura en general, etc., tratando de manera paralela de aprender y enseñar todo aquello que nos haga ser mejores como visitantes y como anfitriones.

CONCLUSIONES.

Considerando que:

1.- Los antecedentes sobre la legislación nos enseñan la necesidad de contar con una política más adecuada para planear y desarrollar a la actividad turística, ya que desde 1929 y hasta la fecha se ha hecho evidente la importancia de las corrientes turísticas en nuestro país y con diferentes iniciativas o acuerdos del Congreso de la Unión o del Presidente de la República se ha procurado legislar sobre la materia, tomando en cuenta la situación general de desenvolvimiento del desarrollo nacional y las necesidades propias del sector.

2.- Los motivos expuestos para legislar sobre el turismo a lo largo de 70 años han tenido un factor, común entre ellas y esa ha sido la responsabilidad que ha asumido el Estado mexicano al desarrollar, en forma ordenada la actividad turística, y como ejemplo de ello se elaboró el Plan Nacional de Turismo y en fechas más inmediatas, el Programa Inmediato de Fomento al Turismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

A partir de 1929 se previene todo esfuerzo para impulsar el turismo al ser creada la Comisión Mixta Pro-turismo, y asimismo, durante los siguientes años, fueron creados diversos organismos que se ocupaban de los asuntos relativos al turismo en México.

En 1934, mediante decreto, se adiciona al artículo 75 del Código de Comercio en su fracción VIII, las actividades de las empresas de turismo como actos de comercio, las cuales se contemplan hasta la fecha.

Para 1945 se considera el turismo como instrumento económico importante para financiamiento del desarrollo nacional, ya que la balanza comercial arroja un saldo favorable para nuestro país.

3. Entre las acciones en materia de turismo para procurar la planeación y desarrollo se creó, en 1956 el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, destinado exclusivamente a dar apoyo económico a la iniciativa privada nacional para que pudiera compartir con las inversiones extranjeras, ya que en las décadas de los años 30 y 40 de los años 30 y 40 no existía órgano alguno para fomento de la industria turística.

4.- En 1949 se contó con la primera Ley Federal de Turismo que representó un instrumento jurídico para reglamentar los servicios turísticos y a partir de 1974 el Estado mexicano cuenta con una Secretaría de Estado encargada del despacho de los asuntos relativos a turismo, la cual es la Secretaría de Turismo, misma que junto con el actual Fondo Nacional de Turismo, como parte de la propia Secretaría se aboca a fomentar el desarrollo de los centros turísticos existentes y su explotación comercial, así como de planear nuevos centros de desarrollo turístico, apoyándolos con la inversión necesaria para impulsar y consecuentemente hacer los productos para beneficio regional contribuyendo con ello a crear nuevos empleos para los mexicanos, también captando divisas y como promotor para el desarrollo social y cultural nacional.

Como conclusión final de estas consideraciones se expone:

Que la legislación turística de manera muy significativa fomenta la planeación y el desarrollo de la actividad turística y por consiguiente, los esperados efectos macroeconómicos que corresponden a la generación de nuevos empleos, al desarrollo regional y a la captación de divisas se han expresado de manera

favorable en nuestro país como lo testimonian las estadísticas recientes.

Teniendo una planeación turística que coadyuve al crecimiento y desarrollo económico y social en el contexto general de desarrollo nacional se puede considerar que por ser una de las industrias que menor inversión requiere para su productividad y que crea fuentes permanentes del empleo es un renglón importante de la economía nacional en su expansión y desarrollo involucra a otras empresas vinculadas directa o indirectamente y que reditúan beneficios colectivos alcanzando a todas las clases sociales; que por su importancia expuesta para la Nación se considera necesaria una legislación turística que cumpla con el registro de apoyar y regular orientar y promover la actividad turística, porque aparte de propiciar el intercambio comercial, el cual es favorable para todos los que en él intervienen, el turismo es factor de comprensión y acercamiento entre las naciones y sus individuos, así como ayuda a crear una identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de nuestra sociedad.

Por obtener beneficios que propician el desarrollo económico y social para los mexicanos con el aprovechamiento de nuestros recursos turísticos diseminados por todo el territorio nacional, orientando regulando y apoyando de manera apropiada como es la misma planeación y fomento, se sostiene que es una legislación adecuada a las necesidades cambiantes del fenómeno turístico y factor primordial en su desarrollo.

Y respecto a la insistencia de los diversos medios que tienen relación con la actividad turística de "que hace falta una legislación que proteja al turista", hay que recordar como lo señala acertadamente el maestro Rafael González A. Alpuche en su obra "*Temática y Legislación Turística*"... "que existen una serie de

disposiciones legales que protegen a la persona "en general, sin distinción alguna, desde la Constitución hasta la Ley Penal, por lo cual no son necesarias "nuevas leyes", sino conocer y aplicar las que ya existen."⁸⁹

⁸⁹ González, A. Alpuche Rafael, op.cit., p.390

BIBLIOGRAFIA

Legislación Consultada.

Código de Comercio

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión.
Extranjera y su Reglamento.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Reglamento de Agencias de Viajes.

Reglamento de Arrendadoras de Automóviles.

Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y
Paraderos de Casa Rodantes.

Reglamento Para Restaurantes, Cafeterías y Similares.

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de
Tiempo Compartido.

Reglamento de Operaciones de Marinas Turísticas.

Reglamento de Guías de Turista.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo.

1. Arce, Alberto, *Derecho Internacional Privado*, México, Imprenta Universitaria, 2a. Ed.
2. Bartra, Roger, *Breve diccionario de Sociología marxista*, México, Editorial Grijalbo, 15a. Ed., 1973,
3. Boullon, Roberto, *Las Actividades Turísticas y Recreacionales*, México, Trillas, 3a. Ed. 1990
4. Casasola, Luis, *Turismo y ambiente*, México, Editorial Trillas, 1ª. Ed. 1990

5. Cerroni, Umberto, *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México, Siglo XXI Editores, 1a. Edición, 1992
6. De la Torre, Oscar, *El turismo: fenómeno social*, México, FCE; 2a. Ed., 1980
7. Departamento de Turismo del Gobierno de México, *Testimonio de una Política en Materia de Turismo*, Memoria, VIII Congreso Interamericano de Turismo, México, 20 de septiembre de 1962
8. *En Torno al Derecho Turístico y sus Instituciones Fundamentales México 1971* Asociación Nacional de Abogados.
9. *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana*, Madrid, Editorial ESPASA-CALPE, 1973, t, 29.
10. Escobedo Mac Donald, Eugenio. *Turismo una Recapitulación, Historiografía de Conceptos Pronunciados por Gobernantes mexicanos desde 1823*. México 1981 Editorial Bodoni.
11. Escudero, Antonio, *La Revolución Industrial*, México, Red editorial Iberoamericana, colección: Biblioteca Básica, 1a. Ed., 1990.
12. Fernández, Fuster Luis, *Historia general del turismo de masas*, Madrid, Alianza Editorial, 1a. Ed., 1991
13. Getino, Octavio, *Turismo y Desarrollo en América Latina*, México, LIMUSA, 1a. Ed., 1987
14. González A. Alpuche, Rafael, *Conferencia, Legislación Turística México 1978* Consejo Nacional de Turismo.

15. González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique. Coordinadores, *México Hoy*, La crisis económica: evolución y perspectivas, José Ayala, José Blanco, Rolando Cordera México, Siglo XXI, 4a. Ed. 1980
16. González Llaca, Edmundo, *Alternativas del ocio*, México, 3ª. Edición.
17. González, Alpuche Rafael, *Temática y Legislación turísticas*, México, 2ª. Ed., 1978
18. Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 6a. Edición, 1975
19. Haulot, Arthur, *Turismo Social*, México, Editorial Trillas, 3a. Ed., 1991
20. Impulsora de Empresas Turísticas S.A. de C.V. *Estudio General del Desarrollo del Turismo en México*. México 1969 IETSA.
21. Jiménez Martínez Alfonso de Jesús. *Turismo Estructura y Desarrollo*, México 1984 Editorial Interamericana, S.A. 1ª. Ed.
22. Kadat, Emanuel, *Tourism, Passport to Development?*, Washington, USA, Edited by UNESCO and The International Bank, 1st. Ed., 1979
23. Kuklinski, Antoni, *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, México, Editorial FCE, 1ª. Edición.
24. Leff, Enrique, *Ecología y capital, racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México, Siglo XXI, 2ª. Edición. 1994

25. *Ley Federal de Turismo*, México, Editorial Porrúa, 11a. Ed., 1998
26. López, Pardo y Palomino, Villavicencio, *Turismo y medio ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y CIIEMAD-IPN, ensayo.
27. Manuel Romero Héctor. *Socio psicología del Turismo*. México 1977. Editorial Daimon de México, S.A.
28. Michel, Guillermo, *Ecología de la organización*, México, Editorial Trillas, 1ª. Ed.
29. Molina E. Sergio. *Turismo y Ecología*. México 1986. Editorial Trillas, S.A.
30. Molina y Rodríguez, Sergio, *Planificación Integral del Turismo, Un Enfoque para América Latina*, México, Editorial Trillas, 1a. Ed. 1987
31. Moreno Toscano, Octavio, *Turismo una Interpretación*. Tesis. México 1969. Colegio de México.
32. Munne, Frederic, *Psicología del tiempo libre*, México, Editorial Trillas, 2ª. Ed.
33. Nacional Financiera S.A. *La Economía Mexicana en Cifras*. México 1981, Nafinsa.
34. *Ocio y Turismo*. Biblioteca Salvat de Grandes Temas. No. 21. Salvat Editores. Barcelona, 1979.
35. Olivera Toro, Jorge, *Legislación y Organización Turística Mexicana*, México, 1977, Editorial Porrúa.

36. Olivera, Toro Jorge. *Legislación Turística Mexicana*. México, Editorial Porrúa, S.A., 3a. Ed. 1977
37. Ortega Medina, Juan, *Viajeros y aventureros, Lecturas históricas mexicanas*, Ernesto de la Torre V., México, Empresas Editoriales, 1971, T.V.
38. Pérez Bening, Enrique, *Tratado General de la Sociología*. México 1977 Editorial Porrúa.
39. Pérez, Bonnin Enrique, *Tratado elemental de derecho turístico*, México, Editorial Daimon, a. Ed., 1978
40. Pereznieto, Castro y Mansilla *Manual Práctico del Extranjero en México, Reglamento de la Ley General de Población*, México, Editorial Harla, 2ª. Ed., 1993
41. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Gobierno de la República
42. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Informe de labores de SECTUR*, 1998
43. Pratt, Fairchild Henry, *Diccionario de Sociología*, México, FCE, 3ª. Ed., 1992
44. Recasens Siches, Luis. *Tratado General de Sociología*. México 1977 Editorial Porrúa.
45. Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*. Alfredo Chavero, México, T. I. Publicaciones Herrerías, 1975.
46. Rodríguez López, Mario, *Teoría General del Turismo*, Cincinnati, Ohio, U.S.A., South-Western Publishing Co., 1st. Edition, 1982

47. Romero, Héctor Manuel, *Enciclopedia Mexicana de Turismo*. México, Actualización y Comunicación en el Turismo T.II., 1970
48. Secretaría de Turismo. Dirección General de la Política Turística. *Estadística Básica de la Actividad Turística*. México 1986, SECTUR.
49. *Temática y Legislación Turística Mexicana*, México 1978. Asociación Nacional de Abogados.
50. *Una Aproximación al Conocimiento Turístico México*, 1970 UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- ⁵¹ 51. Zavala, Silvio, *Las Instituciones jurídicas en la conquista de América*, México, 2a. Ed.. Porrúa, 1971

HEMEROGRAFIA

Diario Oficial de la Federación:

11 de julio de 1929.

7 de febrero de 1930.

15 de diciembre de 1932.

27 de marzo de 1933.

31 de agosto de 1934.

18 de mayo de 1935

29 de agosto de 1937

7 de junio de 1937

21 de diciembre de 1939

27 de diciembre de 1947

5 de abril de 1949

31 de diciembre de 1949

13 de diciembre de 1956
24 de diciembre de 1958
8 de diciembre de 1961
16 de diciembre de 1961
28 de enero de 1975
22 de diciembre de 1976
15 de enero de 1980
4 de febrero de 1980
8 de enero de 1982
23 de mayo de 1984
4 de noviembre de 1986.